

UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA

NOTAS SOBRE LOS ORGANISMOS DE VIVIENDA: INFONAVIT, FOVISSSTE, FONHAPO (1970 – 1994)

TRABAJO TERMINAL QUE PARA OBTENER EL
TITULO DE LICENCIATURA EN SOCIOLOGIA
PRESENTAN:

CAMELIA EVELIN MARTINEZ RAMIREZ
MARIA TERESA ARTEAGA VIZUET

ASESORA: MTRA. ANA MARIA DURAN

INDICE

INTRODUCCION.....	1
CAPITULO I. Antecedentes sobre el otorgamiento de créditos Para la vivienda.....	2
CAPITULO II. Ordenamientos Jurídicos relacionados con la Vivienda.....	11
CAPITULO III Organismos de Vivienda: INFONAVIT, FOVISSSTE, FONHAPO.....	21
CONCLUSIONES.....	72
BIBLIOGRAFIA.....	74

INTRODUCCION

Como en todas las políticas de tipo social, la relativa a vivienda dirigida a los sectores menos favorecidos exige una intervención del gobierno. Pero la reforma modernizadora tendiente al adelgazamiento del Estado (puesta en marcha en el sexenio del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado) implicó modificaciones a sus cometidos sociales y específicamente al habitacional.

Es por ello que en este trabajo nuestro objetivo es presentar como están estructurados y como funcionan algunos organismos públicos ; así como los principales cambios que sufren estos organismos a principio de los 90s.

De los organismos públicos existentes sólo desarrollaremos a tres: INFONAVIT, FOVISSSTE Y FONHAPO; por ser organismos que tienen impacto en el ámbito nacional y por lo tanto una gran representación de la política vivendista del país.

Expondremos también un margen jurídico referente a la vivienda. Esto es, los principales artículos, leyes y planes a nivel federal que marcan este derecho (a la vivienda) de las familias mexicanas. Pero es importante considerar aquí que el Estado Mexicano ha intervenido activamente en los procesos generadores de vivienda, y la forma como lo ha hecho, está estrechamente vinculada con la creación de organismos públicos y con sus lineamientos.

Por lo tanto, presentaremos en el capítulo I los antecedentes de la participación estatal en materia de vivienda (1906-1983). En el capítulo II los ordenamientos jurídicos relacionados con este bien y en el capítulo III a los organismos públicos ya citados (1972-1994).

CAPITULO 1. ANTECEDENTES SOBRE EL OTORGAMIENTO DE CREDITOS PARA VIVIENDA DE INTERES SOCIAL.

Alimentarse, abrigarse y disponer de un espacio protegido y protector en donde vivir han sido siempre, y serán, necesidades y aspiraciones fundamentales de los seres humanos. Junto con la libertad, la seguridad, la salud, la educación y la justicia, constituyen las condiciones indispensables para alcanzar una mejor calidad de vida.

En México, como en el mundo, el proceso evolutivo de la vivienda está íntimamente vinculado al proceso de desarrollo económico y político y a los resultantes desplazamiento de la población en busca de trabajo o, como sucedió durante la revolución, en pos de una seguridad que no existía en el campo.

En México el Estado ha intervenido en los procesos generadores de vivienda particularmente en lo que se refiere a la vivienda de interés social que es promovida por el Estado para sectores de la población que tienen ingresos bajos y no pueden acudir al mercado formal de vivienda (Durán, 1997).

Esta participación del Estado en los procesos de generación de vivienda tiene claros antecedentes históricos.

El primer antecedente que existió fue diseñado en 1906. En el Programa del Partido Liberal Mexicano, encabezado por Ricardo Flores Magón, en el cual se mencionaba que era necesario dar cumplimiento al otorgamiento de vivienda higiénica a los trabajadores de las empresas: Proporcionar a sus trabajadores habitaciones, casas secas, aireadas, perfectamente higiénicas, que tendrán cuando menos tres piezas dotadas de agua (Ulloa, Bertha, 1981)

Dadas las condiciones de explotación e injusticia social padecidas por los trabajadores durante la dictadura porfirista que no sorprende el que, en plena lucha armada, surgían voces y documentos que reclamaban mayor justicia para los trabajadores, cambios en las condiciones de trabajo y que, específicamente, señalan su derecho a una vivienda, y la obligación patronal de proporcionársela.

Es así como surge en 1912 el pacto de la Empacadora, en el cual Pascual Orozco exige a los propietarios de fábricas que alojen a los obreros en condiciones higiénicas que garanticen su salud. Posteriormente surge también, en octubre de 1914 la Ley de Obreros, en la cual se impone a los patrones la obligación de proporcionar habitaciones cómodas a sus trabajadores. Este cuerpo normativo no especifica si el patrón podía, o no, cobrar al trabajador alguna cantidad a cambio de vivienda, pero establece, tratándose de trabajadores del campo, que los patrones deberían facilitar, además el uso de agua y leña. (Remolina, 1974).

Por otro lado mencionaremos el reglamento expedido por el General Cándido Aguilar relativo a la vivienda para los trabajadores en Veracruz el 4 de febrero de 1915 y, en forma especial, el Decreto del 10 de marzo de 1915 en el cual establece que es necesario procurar la elevación moral de los trabajadores, proporcionándoles a sus habitaciones las condiciones de higiene y comodidad que garanticen el mejoramiento y prolongación de sus vidas y que, en consecuencia, se establece en la parte sur de Toluca una colonia que se destinará de preferencia para habitaciones de familias de la clase obrera, y que llevará por nombre Colonia de la Industria. El decreto establecía, además que los terrenos se adjudicarán gratuitamente entre los trabajadores más pobres y necesitados e indicaba que el Ejecutivo favorecerá, por medio de leyes apropiadas y de concesiones equitativas, la formación de empresas que tengan por objeto facilitar, sobre bases liberales, la construcción de fincas en los lotes de la repetida colonia. (Ibid, 1974).

Finalmente debe incluirse el proyecto de ley sobre contrato de trabajo que fuera presentado a Venustiano Carranza por el entonces secretario de gobernación Rafael Zubarán Capmany, el 12 de abril de 1915, en Veracruz. En este proyecto llama la atención la claridad con que se plantean aspectos avanzados en cuanto a legislación laboral. Es así como en la fracción V del Artículo 19 se indica que:

V.-"El patron queda obligado especialmente a proporcionar habitación cómoda e higiénica al obrero si éste, para prestar sus servicios, debe residir fuera de las poblaciones, y administrarle alimentación y habitación según la posición de ambos, cuando el obrero deba vivir con el patrón."(Ibid, 1974)

Este proyecto de ley fue presentado al Primer Jefe del Ejército Constitucionalista casi dos años antes de que se promulgara la Constitución Política que nos rige.

La Constitución de 1917, en la fracción XII del Artículo 123, consignó el derecho de los trabajadores a la vivienda. En su versión original establecía:

XII.-En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquier otra clase de trabajos los patrones estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral del valor de las fincas. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y de más servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieran situadas dentro de las poblaciones y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionada. (Ibid, 1974).

Transcurrida la revolución, en 1921, habitaban en el territorio 14.3 millones. Casi un millón de mexicanos menos. Además, se había dado ya un cambio en la distribución rural-urbana iniciándose así una tendencia migratoria que hasta la fecha no termina.

En efecto, la población urbana aumentó del 19% al 32% entre 1900 y 1921, lo que refleja el éxodo a las ciudades en busca de mayor seguridad. Esta tendencia se acentuó durante la década de los años veinte de modo tal que, para 1930 de un total de 16.5 millones de habitantes, 34% (5.5 millones) vivían en ciudades, y de ellos, casi un millón y medio se concentraban en la Ciudad de México.

De 1910 a 1930 el proceso de urbanización estuvo determinado por hechos de muy diversa índole. Fueron dos décadas de cambios trascendentales en el panorama político del país, pero sus efectos sobre la estructura demográfica y económica apenas comenzaron a sentirse. no obstante, el éxodo de grupos de población rural, así como de habitantes de ciudades del interior a unas pocas capitales estatales provocó una demanda creciente de suelo urbano, de vivienda, lo cual generó varias respuestas, casi todas ellas a cargo de promotores privados. Muchos de ellos eran antiguos terratenientes o miembros de la aristocracia porfirista, deseosos de poner a salvo sus capitales invirtiendo en bienes raíces urbanos. Pero también la nueva burguesía surgida de los avatares del movimiento revolucionario contribuyó en este proceso.

Es importante mencionar que el Estado también respondió a esta problemática. Justo en esta época se dan las primeras acciones del Estado en la producción de vivienda. Por ello destacaremos las más importantes:

En 1925 se crea el primer organismo gubernamental de vivienda, La Dirección de Pensiones Civiles. Esta Institución otorgaba créditos a los trabajadores del Estado para la construcción y adquisición de una vivienda.

En 1929 esta Dirección pasó a formar parte del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.(Schteingart,1985).

En 1931 se contempla la demanda del Partido Liberal Mexicano, en la Ley General de Trabajo, pero la intervención del gobierno fue irregular y su realización para trabajadores no burócratas, fue el decreto que expide el General Cárdenas para vender casas baratas construidas por el Departamento del Distrito Federal. (Ibiden).

En 1933 el Banco de Obras comenzó a financiar infraestructura para lo que creó, dentro de este organismo, el Fondo de las Habitaciones Populares.

En 1936 fue creado el Banco del Ahorro del Ejército, con recursos del propio fondo, se fundó el Banco Nacional del Ejército y la Armada, entre cuyas funciones estaba el otorgar créditos hipotecarios para hacer mejoras a la vivienda o redimir gravámenes.

En 1953 el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) inició la construcción de vivienda en renta para sus trabajadores.

En 1954 se creó el Instituto Nacional de Vivienda que llegó a considerarse como uno de los mayores avances del Gobierno Federales la materia.

En el mismo año se creó el Instituto Nacional de Vivienda (INV), orientado a la atención y análisis de la demanda y problemas habitacionales de los estratos sociales de menores ingresos, y al establecimiento de políticas nacionales en la materia.

En 1955 se construye la Dirección de Pensiones Militares, que al paso del tiempo habría de cambiar de nombre y aumentar su cobertura de protección social, y financiera para los miembros de la fuerza armada.

Entre 1962 y 1963 se constituye el Programa Financiero de Vivienda (PFV) para aprovechar los recursos provenientes de la Alianza para el progreso, y aplicar nuevas fuentes de financiamiento que estimularan la industria de la construcción a efecto de poder atender demandas sociales cada vez mayores.

Simultáneamente se pusieron en práctica de estímulo al inversionista privado (exención de impuestos aquellos que construyeran viviendas económicas) y a los mecanismos de ahorro y préstamo hipotecario (para cuyo efecto se modificó la Ley General de Instituciones de Crédito y Organismos Auxiliares) para ser posible que las instituciones de crédito canalizaran el 30% de sus recursos a operaciones de vivienda de interés social, y para hacer que elevaran el crédito hasta 80% del valor del inmueble si las viviendas eran promovidas con la participación de organismos públicos. Se constituyen el abril de 1963 dos fondos para operar mejor dichos recursos : el Fondo de Operación y descuento Bancario a la vivienda (FOVI), creado como fideicomiso en el Banco de México, S.A., y el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (FOGA), fideicomiso de apoyo al FOVI, también creado en el Banco de México, S.A.

Con todos estos estímulos el FOVI adquirió un relevante papel en la generación de oferta habitacional. En cinco años (1965-1970), como parte del Programa Financiero de la Vivienda otorgó fondos que hicieron posible la construcción de casi 75,000 viviendas, y construyó, con recursos propios otras 15,572, cifra que representa, ésta última, el 35% del total de las acciones del sector público en el periodo considerado.

En 1970 el Instituto Nacional de Vivienda se transformó en el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y la Vivienda Rural (INDECO)

Surge en el Estado de México el AURIS (Instituto de Acción Urbana e Integración Social, en 1970), con atribuciones no sólo para construir sino, también, para realizar estudios urbanos y atender a la regularización de la tenencia de la tierra. En ese mismo año en la Ciudad de México, inició sus actividades la Dirección de habitación Popular del Departamento del Distrito Federal. Un año después el ya existente Instituto Nacional de la Vivienda se transformo en el INDECO (Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda.

En 1970 y 1971 se dieron los pasos antes señalados, 1972 fue un año particularmente pródigo en avances para estimular la construcción de vivienda. Se tomaron acciones importantes y trascendentes que mucho contribuyeron a dar un jalón significativo a la actividad habitacional, pero aún insuficientes para el crecimiento poblacional que se estaba dando.

Primero había que legislar, a modo de crear el marco jurídico que permitiese dar los pasos que vendrían después. Y se legisló : se reformó el artículo 123 constitucional, derogando la obligación --por cierto, incumplida --, que tenían los patrones de dotar de vivienda a los trabajadores; acto seguido se reformó y adicionó, la Ley Federal del Trabajo, estipulando la creación de un fondo de vivienda para los trabajadores, constituido por una aportación de los patrones --- ya no solamente algunos patrones, como estaba implícito en el artículo 123, sino todos --- equivalente al 5% sobre los salarios de sus trabajadores. Y como consecuencia manejase los recursos provenientes del 5%.

Surge, así en 1972 el INFONAVIT, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. El cual es un fondo formado tripartitamente (Estado-Obreros-Empresarios).

Se creó, también, como un organismo dependiente del ISSSTE, el Fondo de la Vivienda para Trabajadores del Estado, creado bajo un esquema conceptual muy parecido al del INFONAVIT, salvo que los recursos financieros no habrían de provenir del sector empresarial sino de, como era natural, del mismo Estado, quien habría de aportar el 5% de los salarios de sus trabajadores.

Como resultaba necesario atender, así mismo, las necesidades de vivienda de los miembros de las fuerzas armadas, un año después, en 1973, se estableció en FOVIMI, el Fondo de Vivienda Militar.

Pero, además, resultaba necesario actuar en los aspectos de tenencia de la tierra, de la promoción, y articular en un instrumento coherente integral las diversas acciones.

Al cambio de administración federal se elaboró el Programa Nacional de Vivienda 1977-1982, con base en la Ley General de asentamientos humanos de 1976 y derivado del Plan Nacional de Desarrollo Urbano. Dicho programa ubicó, conceptualmente, al problema habitacional dentro de un marco totalizador. Identificó lo que correspondía hacer a cada uno de los protagonistas : al sector público, al social y al privado. Definió el comportamiento de los diversos factores que inciden el proceso generador de vivienda : tierra, financiamiento, materiales, construcción y tecnología, las características del mercado y su correlación con el ingreso. Analizó, así mismo, el impacto que sobre la vivienda tiene los instrumentos jurídico, administrativos, financieros y normativos. Planteó, así, la necesidad de crear un marco de acción global, integral, con objetivos, políticas y estrategias únicas, lo cual permitió encausar el esfuerzo que el país realizaría en relación con la vivienda.

Tras esta labor de planeación se establecieron objetivos cuantitativos a alcanzar en el sexenio 1977-1982 por los organismos públicos : casi un millón de " acciones de vivienda " (993 671). Transcurrido el plazo, se contabilizaron 960 085. De ellas, el 34% fueron viviendas terminadas; el 42% correspondió acciones de vivienda progresiva y el 24% fueron acciones de mejoramiento de casas ya existentes. Este programa benefició alrededor de 5.2 millones de mexicanos de pocos recursos económicos, ya que el 31% de ellos ganaban menos que el salario mínimo, y el 69% restante entre 1 y 4 salarios mínimos. (Ibid, 1993).

FONHAPO, un organismo que con el paso del tiempo adquiriría una importancia especial por dirigir sus acciones al segmento de la población más desprotegida, a la población no asalariada que percibiera ingresos anuales inferiores a 2.5 veces el salario mínimo de un año en la zona de que se trata, se crea en abril de 1981 como el Fideicomiso de Fondo de Habitaciones Populares y en mayo del mismo año queda constituido con la finalidad de desarrollar programas habitacionales para atender prioritariamente la necesidad de vivienda de este sector de la población.

El 23 de enero de 1985 se modifica el contrato constitutivo para denominarlo Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO). Con su creación el Estado logra responder a un sector que desde tiempo atrás mantuvo un compás de espera : la población abierta y más desprotegida. Los organismos existentes atendían a diversos segmentos de la población (a los trabajadores asalariados, a los burócratas, a los militares, pero, quién atendía a aquellos que no pertenecían a algunos de esos segmentos.

La respuesta del Estado a las necesidades de vivienda a los sectores de más bajos ingresos, no asalariados, fue configurándose gradualmente en las décadas de los setenta y ochenta, y pasó de proporcionar lotes de terreno con servicio, primero, a los llamados " pies de casa " y, posteriormente, a diversos apoyos para la vivienda progresiva, esto es, para que los propios interesados fueran construyendo su casa en medida que lo permitieran sus posibilidades.

El Estado también participó en los aspectos de mejoramiento de la vivienda. De los 8.4 millones de viviendas existentes en México en 1970 casi el 84% estaban sobreocupadas, es decir, en ellas vivían más personas que lo recomendable desde el punto de vista de lo digno, lo higiénico y lo cómodo. Por otra parte de ese mismo total, el 20% estaba altamente deteriorado y su reedificación resultaba urgente, en tanto que el 58% presentaba deterioros parciales que requerían reparaciones.

La acción individual resultaba insuficiente especialmente en las "vecindades" de los centros de las ciudades y en las áreas periféricas y marginadas, se buscó la institucionalización de las acciones encaminadas a atender otros problemas. INDECO, en los años setenta, AURIS en el Estado de México, más recientemente FONHAPO y los institutos de viviendas estatales han dirigido buena parte de sus recursos y esfuerzos hacia este aspecto.

El 3 de diciembre de 1983 se crea el Organismo Público Descentralizado FIVIDESU (Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano), con el objetivo de dotar de vivienda digna a la población del Distrito Federal de bajos recursos.

Hasta aquí hemos pretendido dar un seguimiento a las principales acciones del Estado en el proceso generador de vivienda.

En el siguiente capítulo abordaremos los principales ordenamientos jurídicos relacionados con la vivienda.

CAPITULO II.- ORDENAMIENTOS JURIDICOS RELACIONADOS CON LA VIVIENDA.

En el capítulo anterior mencionamos que el Estado en México ha participado en el proceso generador de vivienda y que esta participación tiene claros antecedentes históricos. De esta manera es conveniente aclarar que el Estado también ha legislado y creado una serie de planes y proyectos referentes a la vivienda.

Es por ello que en este capítulo vamos a citar las principales leyes, artículos y planes referentes a este bien.

Como se menciona en el Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000) la Constitución de 1917 "postula garantías y derechos específicos que se refieren a la igualdad de oportunidades y el establecimiento de condiciones para el desenvolvimiento de los individuos, las familias, las comunidades, los pueblos indígenas, los trabajadores y los sectores productivos. De este modo se establece el derecho de todos los mexicanos a una educación básica gratuita, obligatoria y laica; el derecho a la protección, a la salud, el derecho a la igualdad entre el varón y la mujer, y a decidir sobre el número y esparcimiento de los hijos; el derecho a la justicia y al trabajo; el derecho de las familias mexicanas a una vivienda digna y a la protección de la infancia". (Plan Nacional, 1995).

Como vemos, la Constitución Política de nuestro país postula una serie de derechos fundamentales para que los mexicanos tengamos una vida más plena; sin embargo, en este trabajo vamos a abordar sólo aquel derecho que nos habla de una vivienda digna para todas las familias del país.

Los principales artículos que plantean el derecho a la vivienda son el 4o. y 123o. constitucionales, los cuales se refieren a los siguientes aspectos:

Artículo 4o. “Toda familia tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa”.

Artículo 123o. Apartado a, Fracción XII: “Toda empresa agrícola, Industrial, Minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias, a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de vivienda a fin de constituir depósitos a favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones”.

Se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del gobierno federal, de los trabajadores y de los patrones que administre los recursos del fondo nacional de vivienda. Dicha ley regulará las formas y procedimientos conforme a las cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas. (Catalán , 1994,).

Por la cita anterior podemos observar que existe el reconocimiento de la población asalariada a disponer de una vivienda como lo señala el Artículo 123. Sin embargo, el Artículo 4o. nos habla de que este derecho es para todas las familias del país. Respecto a este último punto, la legislación de mayor trascendencia que regula el derecho a la vivienda de “toda” la población es precisamente la Ley Federal de Vivienda.

LEY FEDERAL DE VIVIENDA

La Ley Federal de Vivienda de 1984 considera las reservas territoriales públicas para su oferta, además supone una articulación entre las dependencias de la Administración Pública Federal con los Gobiernos Estatales y Municipales, con los sectores social y privado, tendientes a la integración de un Sistema Nacional de Vivienda, un ascenso del inventario habitacional y de la organización de estímulos a la producción, un mejoramiento y conservación de la vivienda y de sus materiales básicos; así como de la población de la vivienda para la renta y aumento de los procesos de producción de ésta y el apoyo de producción para la creación de obras de infraestructura de servicios; finalmente la promoción y apoyo a la producción de materiales básicos para la construcción.

La Ley Federal de Vivienda cuenta con sesenta y cinco artículos y tres transitorios, conforme a esta la federación se obliga a celebrar convenios de coordinación con los Estados y Municipios.

El cuerpo general de la Ley está conformado por ocho capítulos: El primero contiene las disposiciones generales y el octavo menciona lo relativo a la coordinación con los Estados y Municipios y la concertación con los sectores social y privado.

El segundo capítulo se refiere a la programación de las acciones públicas de vivienda, el tercero legisla referente al suelo para la vivienda, el cuarto habla de la producción y distribución de los materiales de construcción para la vivienda, el quinto pone las normas y la tecnología, el sexto detalla el otorgamiento de crédito y la asignación de vivienda, y el séptimo se refiere a las sociedades cooperativas de vivienda.

La Ley Federal de Vivienda enmarca en un plan sectorial los programas institucionales de la Administración Pública Federal que lleven a cabo acciones específicas bajo la tutela de la Secretaría de Desarrollo Social, (de la que hablaremos más tarde), la cual desarrollará el programa que deberá contener genéricamente el diagnóstico del problema habitacional del país, sus objetivos a alcanzar, la estrategia general de trabajo y su articulación con el gasto público y su vinculación presupuestal, las bases de concertación con los sectores social y privado, el acuerdo con los responsables de los programas a realizar y la ejecución de proyectos estratégicos.

En lo expuesto, se reglamenta la acción política de la Secretaría de Desarrollo Social desde el punto de vista habitacional.

En cuanto a la ejecución por el programa sectorial se añaden los siguientes puntos:

- El suelo para vivienda y oferta pública.
- La producción y distribución de materiales para la construcción.
- La producción y mejoramiento de la vivienda urbana y de la vivienda rural, y el apoyo a las comunidades.
- Fomento a la autoconstrucción y a la producción, así como al mejoramiento de la vivienda a través de sociedades cooperativas y otras formas de gestión social.
- La coordinación modular de elementos y componentes y de espacios arquitectónicos y la aplicación de criterios ecotécnicos.

Para el cumplimiento del programa sectorial de vivienda, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la programación de sus actividades deberán promover la canalización de recursos financieros a tasas de interés preferencial; apoyar a la producción y distribución de materiales básicos para la construcción y promover ante las autoridades correspondientes la expedición de permisos, licencias y autorizaciones respectivas, agilizando tramites y procedimientos; apoyando a la constitución, registro y operación de las sociedades cooperativas para la producción de viviendas.

El programa sectorial de vivienda una vez aprobado y publicado será obligatorio para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en el ámbito de sus respectivas competencias y en términos de la Ley de Planeación.

Tanto el programa sectorial de vivienda como los programas institucionales deberán ser evaluados anualmente, a efecto de comprobar que han sido cumplidos sus objetivos y de conocer los efectos de las diversas acciones habitacionales que hayan realizado, conforme al artículo decimotercero de la Ley Federal de Vivienda.

En todos los casos las Entidades sectorizadas bajo la coordinación de la Secretaría de Desarrollo Social, deberá presentar a dicha dependencia sus programas institucionales de vivienda para su autorización. Por otro lado corresponde a la citada Secretaría dictaminar sobre los programas institucionales de las entidades de la Administración Pública General que realicen acciones habitacionales y remitir sus acuerdos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para efectos de aprobación en los casos de su competencia y para los que considere en el proceso de presupuestación.

En el artículo décimo de la Ley Federal de Vivienda menciona las entidades de la Administración Pública Federal que llevan a cabo acciones de vivienda puntualizando: que las disposiciones generales de presupuesto deberá contener las relaciones con las políticas, objetivos, metas y prioridades del programa sectorial de vivienda, los medios de financiamiento y asignación de sus recursos, el establecimiento de medidas tendientes a obtener una adecuada recuperación de los recursos, la congruencia con los programas sectoriales de desarrollo urbano y ecología; las necesidades de suelo y reservas territoriales y las formas de atenderlas, la utilización de diseños y el plazo de ejecución de las obras con los demás datos que señala la Secretaría de Desarrollo Social.

En lo relativo a los apoyos e instrumentos que el Gobierno Federal establece en materia de suelo para vivienda, que se dirigirán preferentemente, según el artículo vigésimo de la Ley Federal de Vivienda, a participar en el mercado inmobiliario con el fin de generar una oferta pública del suelo para el desarrollo de fraccionamientos populares destinados a la población de bajos ingresos; a satisfacer necesidades de suelo para la ejecución de acciones habitacionales de los organismos y entidades de la Administración Pública Federal; así mismo, de los Estados y Municipios y de las organizaciones sociales y los particulares que los soliciten con el arreglo al programa sectorial de vivienda.

Según el artículo vigésimo primero de la asignación a enajenación de suelo y de propiedad federal, para la ejecución de fraccionamientos populares deberán sujetarse a los requisitos siguientes:

Dirigirse a la población con ingreso máximo de hasta cuatro veces el salario mínimo general de la zona que se trate y atender preferentemente a los de bajos ingresos.

El tamaño de los lotes para la vivienda de interés social deberá corresponder a las normas que cada entidad federativa tenga establecidos.

La Ley Federal de Vivienda menciona en el artículo 3° el establecimiento de un Sistema Nacional de Vivienda; el cual está definido como "conjunto integrado y armónico de relaciones jurídicas, económicas, sociales, políticas, tecnológicas y meteorológicas que dan coherencia a las acciones, instrumentos y procesos de los sectores público, social y privado; orientados a la satisfacción de las necesidades de vivienda". (Catalán, 1994)

El objetivo del Sistema Nacional de Vivienda fue lograr una mejor coordinación entre las dependencias federales, los organismos públicos de vivienda y los gobiernos estatales y municipales, a efecto de lograr una mayor eficiencia en la utilización de los recursos disponibles, la descentralización de las decisiones en materia habitacional y la modernización de los organismos de vivienda.

Además de lo anterior, es importante mencionar que los organismos públicos de vivienda definen sus sistemas de operación en congruencia con la normatividad establecida en la política de vivienda: El Plan Nacional de Desarrollo (PND) y el Programa Nacional de Vivienda (PNV).

“Una vivienda digna y suficiente provista de servicios de agua potable, energía eléctrica y drenaje sanitario es un componente básico del bienestar social. Es sobre esta base que partió la definición de objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo y del Programa Nacional de Vivienda (1990-1994)”. (Catalán, 1994)

PROGRAMA NACIONAL DE VIVIENDA (1990-1994)

El Programa Nacional de Vivienda 1990-1994 considera las propuestas y lineamientos que en materia habitacional estableció el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Tal y como lo estipulan las leyes de Planeación y la Ley Federal de Vivienda, el programa es el marco normativo de la acción habitacional en nuestro país, y por consiguiente guarda un carácter obligatorio para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que estén involucradas en la ejecución de programas de vivienda.

Este programa ratifica los principios políticos enunciados en el artículo 40. Constitucional, se formula con apego al Artículo 25 Constitucional y a los artículos 8 y 10 de la Ley Federal de Vivienda.

El PNV, mediante la ejecución de sus acciones, consolida el Sistema Nacional de Vivienda.

La estrategia de vivienda se fundamenta en dos principios básicos:

Imprimir la mayor eficiencia a los programas habitacionales del sector público, a efecto de ampliar su cobertura de atención a los grupos de menores ingresos.

Crear nuevas y mejores condiciones para ampliar la participación de la sociedad en la producción de vivienda mediante una intensa concertación entre el sector público y los sectores social y privado.

Para realizarla se definen once líneas de estrategia prioritarias.

LÍNEAS DE ESTRATEGIA PRIORITARIAS DEL PNV

Coordinación Institucional

Coordinación entre las dependencias federales, los organismos de vivienda y los gobiernos estatales y municipales a fin de lograr mayor eficiencia en la utilización de los recursos disponibles, en la descentralización, desconcentración y modernización de los organismos de vivienda.

Financiamiento

Continuar la adecuación de los esquemas financieros de los organismos públicos de vivienda; impulsar nuevas fórmulas para atraer recursos del mercado de dinero a esta actividad social y productiva y promover el financiamiento compartido y sistemas de ahorro previo.

Densificación urbana, mejoramiento y rehabilitación

Utilizar plenamente la infraestructura y el equipamiento urbano existentes, utilización de predios baldíos, impulso a la rehabilitación de edificios de viviendas y mejoramiento de viviendas y servicios básicos.

Autogestión

Encauzar el enorme potencial de la capacidad de la sociedad mediante el establecimiento de líneas de crédito que permitan ofrecer suelo, iniciar la operación del crédito a la palabra y de parques de materiales.

Vivienda en arrendamiento

Se mantendrán los programas oficiales para impulsar la vivienda de este tipo; se fomentará una mayor oferta de vivienda en renta; se promoverá que los procedimientos administrativos y judiciales sean cada vez más equitativos y que el marco jurídico refleje una relación más realista entre arrendador y arrendatario.

Tierra

Se impulsará la constitución de reservas territoriales con fines de vivienda; se intensificará la regularización de tenencia del suelo y se establecerán nuevos mecanismos para cubrir las indemnizaciones por expropiación de terrenos ejidales, y se promoverá que predios propiedad del Patrimonio Inmobiliario Federal sean utilizados en los programas habitacionales.

Vivienda rural

Mediante el Programa de Solidaridad y el desarrollo de vivienda rural se generarán opciones de atención a la población de zonas rurales marginadas y se fortalecerá el Fondo Nacional para la Vivienda Rural.

Insumos

Garantizar el abasto oportuno, suficiente y barato de insumos para vivienda buscando reducir el costo de las acciones habitacionales. Se concertará con las asociaciones industriales la obtención de precios preferenciales de insumos y el establecimiento de centros de abasto.

Normas y tecnología

Desarrollo de normas y tecnología constructiva.

Se actualizarán los reglamentos estatales de construcción y se fomentará el desarrollo de nuevos materiales, procedimientos y técnicas.

Simplificación administrativa

Se impulsará el Programa de Simplificación Administrativa y la operación de Oficinas Únicas Municipales de Trámites para vivienda.

Investigación y capacitación

Fomento a la investigación y diseño de un programa de investigación sobre vivienda.

La normatividad que regula el derecho a la vivienda es hasta cierto punto precisa en sus objetivos, sin embargo, y como sucede con muchas cuestiones de la política social no se aplica correctamente o incluso, no se lleva a cabo.

En materia de vivienda las autoridades correspondientes deben de ser más estrictas en el cumplimiento de los objetivos plasmados en la política viviendista.

CAPITULO III. ORGANISMOS DE VIVIENDA : INFONAVIT, FOVISSSTE. FONHAPO

ORGANISMOS DE FINANCIAMIENTO

La inversión para el financiamiento de vivienda de interés social proviene fundamentalmente de dos fuentes:

Aportación patronal a los fondos de vivienda (INFONAVIT, FOVISSSTE, FOVINI, etc.) como parte del salario que se paga al trabajador y que es del orden del 5% sobre dicho salario.

Los recursos específicos del gobierno y de organismos internacionales (Banco Mundial) para los no asalariados y cuyo fondo más importante es el que opera

FONHAPO. Existen organismos habitacionales de los gobiernos estatales, pero casi nunca disponen de recursos propios, sino que en su mayor parte son canalizados desde FONHAPO hacia ellos.

La Banca en sus tres etapas (privada, estatizada y reprivatizada) debía y debe canalizar recursos al financiamiento de proyectos habitacionales. Pero éstos son dirigidos principalmente a los sectores medios y altos de la sociedad; "Estos son los correspondientes al llamado encaje legal, es decir, el 6% de las captaciones logradas por ella" (CIDAC, 1995). Excepto otros recursos y programas, la inversión pública en vivienda de interés social está constituida por las aportaciones patronales y estatales ya mencionadas. Según datos oficiales la inversión en vivienda, indican que a pesar de las oscilaciones registradas de 1988 a 1990, aumentó de 1984 a 1987 y en 1991 como rubro específico de gasto público (Ibid. p.87). Este aumento no necesariamente se expresa en el número de viviendas construidas ni en los créditos otorgados, especialmente si no se contabilizan las que fueron objeto del "Programa Nacional de Reconstrucción" con motivo de los sismos de 1985, ya que para este se dispuso de recursos extraordinarios tanto nacionales como extranjeros.

La razón de esta falta de correspondencia entre recursos públicos y viviendas financiadas se debe tanto al incremento del precio de los insumos de la vivienda (los cuales han sido desde los ochenta, superiores al nivel medio de la inflación) como a limitaciones internas de los organismos habitacionales (sistemas administrativos costosos, muy baja recuperación de los créditos concedidos, etc.).

En los países desarrollados (Suiza, Japón, etc.), el financiamiento a la vivienda representa del 4 al 7% del PIB. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) sostiene que el mínimo que se destine a la vivienda sea del 6% del PIB, y se recomienda que se mantenga en el 8%. Por su parte el Programa Nacional de Vivienda 1990-1994, reconoce la necesidad de un incremento sustancial de la capacidad de financiamiento de los programas institucionales". (Ramírez, 1993)

Si el incremento de los recursos disponibles para los programas de vivienda de interés social es decisivo, quizá es más su distribución justa y equitativa. Dichos recursos se encuentran distribuidos con criterios que "no favorecen a quien más necesita la vivienda". (Ibid) Como admite el propio Programa Nacional de Vivienda, se debe privilegiar "sobre todo los dirigidos a la población de menores niveles de ingreso".

INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES (INFONAVIT)

Crear un Instituto para la construcción de viviendas para los trabajadores, sobre todo sindicalizados, era una idea que venía abriéndose paso desde los años sesenta. Su creación requirió una importante modificación a la Ley Federal del Trabajo, y una reforma constitucional del artículo 123 para obligar a toda empresa a aportar recursos a un Fondo Nacional de Vivienda, como base de un sistema de financiamiento que permitiera otorgar a los trabajadores créditos baratos y suficientes para vivienda.

El 24 de abril de 1972 se publicó la ley que creó el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Señalaremos algunos datos importantes antes de llegar a la creación del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

De 1917 a 1929, algunas leyes de los estados contuvieron disposiciones relacionadas con vivienda, cuando la facultad reglamentaria del Artículo 123 correspondía a los Congresos locales. Pero, aún así, el derecho de los trabajadores a una vivienda digna seguía sin ser atendido.

En 1931 la Ley Federal del Trabajo reprodujo el precepto constitucional y confirió al Ejecutivo Federal y a las entidades federativas una facultad reglamentaria que después fue declarada inconstitucional. En 1956 se reformó la ley para salvar esa determinación, pero el precepto constitucional continuó sin cumplirse, en detrimento de la clase trabajadora.

En este periodo hubo algunas empresas aisladas que realizaron programas habitacionales, pero la falta de un sistema de financiamiento consistente, sustentado sistemático y generalizado, impidió su realización.

La Ley Federal del Trabajo de 1970 reprodujo, una vez más, la obligación constitucional, y además amplió la limitación del derecho habitacional exclusivamente a los trabajadores de planta permanente con antigüedad de 1 año, y se concedió un plazo de tres años para que mediante convenios entre las empresas y los trabajadores se establecieran las modalidades para el cumplimiento de las obligaciones habitacionales. Además, esta ley estableció que mientras no se le entregaran las habitaciones a los trabajadores éstos tendrían derecho a una compensación de carácter económico. Resultaba evidente que la mayoría de las empresas escogerían cumplir su obligación con un pago en numerario, así como que éste se convertiría en más dinero para el gasto familiar pero que no ayudaría a resolver el problema habitacional de los trabajadores.

De esta forma el justo reclamo de la clase trabajadora se fue acrecentando y, así, en ocasión del Día del Trabajo, el 1° de mayo de 1971, una de las demandas más reiteradas del movimiento obrero fue la de que, dentro de la Comisión Tripartita, (Estado - Empresarios - Obreros) se incluyera la temática de la vivienda de los trabajadores.

Como resultado de los trabajos de dicha Comisión nació la idea de que era éste un asunto en el que el gobierno federal debía actuar de manera tutelar para con la clase trabajadora, cual es el espíritu de la legislación laboral mexicana; de que el sector empresarial tenía a su cargo la obligación, tan largamente postergada, de dotar de viviendas cómodas e higiénicas a sus trabajadores, y como los beneficiarios de dicha prestación se encontraban alejados de la posibilidad de acceder a una vivienda, debería abordarse el problema por medio de un mecanismo --- ya existente en México ---, que había probado su eficacia en los tribunales laborales y en el Instituto Mexicano del Seguro Social: El tripartismo (Catalán, 1994)

La Concepción del Instituto surgió del reconocimiento de la imposibilidad práctica de dotar de vivienda a todos los trabajadores, tanto por la insuficiencia de recursos financieros como por el hecho de que no todos estarían necesariamente, interesados en adquirirla. Se constituyó alrededor de la creación de un fondo revolviente y consistente para el financiamiento a la construcción y para el otorgamiento de créditos individuales de vivienda, se contempló en el esquema la constitución de un fondo de ahorro que se devolvería a los trabajadores en los casos de terminación de relación laboral, de incapacidad, jubilación o fallecimiento, y la creación de un mecanismo financiero para crear oferta de vivienda, fomentando a la vez una demanda real por ella ya que los trabajadores accederían al crédito, que de otra manera no tendrían.

El INFONAVIT es un organismo creado en 1972, con el objeto de otorgar créditos a los trabajadores para que puedan adquirir en propiedad una vivienda, mejorar y ampliar la propia, o bien saldar deudas de su vivienda contraídas con anterioridad. Es también el organismo encargado de financiar y promover la construcción de viviendas que serán adquiridas por el trabajador.

En lo relativo al financiamiento del organismo, inicialmente y por Ley, el INFONAVIT forma su capital - el fondo - con las aportaciones patronales, con las del Gobierno Federal y con el rendimiento de sus inversiones. El capital de inversión del fondo proviene básicamente del 5% de aportación patronal sobre el monto de los salarios.

Inicialmente la Ley Federal del Trabajo consideró que después de 10 años el saldo de las cuentas individuales debería ser devueltas a sus titulares. En otras palabras, el capital movilizado por el INFONAVIT no estuvo sujeto a carga financiera alguna, cuestión que se modificó a limitarse a devolver sus aportaciones a los jubilados siempre y cuando tuvieran 50 años de edad o hayan fallecido. (Artículo 59 y 61 de la Ley del INFONAVIT).

Además de la Ley del Instituto, otros reglamentos instructivos rigen su funcionamiento. (Nuñez, 1982). Sus objetivos institucionales, la forma, mecanismo de operación del fondo de la vivienda, en cuanto al sector de trabajadores que atienden su estructura interna se encuentran especificadas en este marco jurídico.

Los Órganos del Gobierno más importantes son la Asamblea General, el Consejo de Administración, la Comisión de Vigilancia y la Dirección General.

La Asamblea General se encuentra integrada por 45 miembros, de los cuales 15 son designados por el Ejecutivo General, 15 por los trabajadores representantes de la Confederación de Trabajadores de México (CTM) , Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC) , Confederación Revolucionaria de Obreros Mexicanos (CROM) , Confederación Obrero Revolucionaria (COR), Sindicato Mexicano de Electricistas (SME) ,etc, pertenecientes al PRI , y a los 15 miembros restantes designados por los empresarios (8 representantes de la Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN) , 3 de la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), y 4 de la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANACO) , así como de la Cámara de la Construcción.

Esta Asamblea funge como máxima autoridad del instituto, aunque su misión se reduce en la práctica a revisar y aprobar el presupuesto, reuniéndose dos veces por año.

El Consejo de Administración que dicta en general la política del Instituto se integra también tripartitamente y sus miembros son designados por la Asamblea General. Constituye el órgano de gobierno más importante y a él concurren los representantes (que no son los mismos de la asamblea) de organizaciones como la Confederación de Trabajadores de México (CTM) , la Confederación Revolucionaria de Obreros Mexicanos (CROM) , la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA) , la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) , de la industria de la construcción de la Secretaría de Hacienda , de Comercio , de la Reforma Agraria y del Trabajo , entre otras , y se reúnen como mínimo dos veces por mes.

Además del Director General, el INFONAVIT cuenta con un director de los trabajadores y otro de los empresarios, así como con comisiones, la de vigilancia, la de inconformidades y las consultivas regionales. De éstas la más importante es la Comisión de Vigilancia que está formada por representantes de cada sector, se reúnen una vez por mes y se encargan de supervisar el cumplimiento de las metas de la institución, fungiendo además como supervisora de aspectos administrativos.

CONTRATACIÓN DIRECTA 1971-1978.

Durante los primeros 6 años de operación del Instituto, el sistema de contratación, más que de financiamiento fue de ejecución material de las obras.

El contrato utilizado fue el de servicio profesionales para la ejecución de obra nueva, regulado por la Legislación Civil, en virtud del cual el titular o dueño de la obra era el Instituto, quién, por el pago a precio unitario o remuneración que se ajusta a una cantidad fijada previamente del valor de las obras, encargada a un especialista (empresa constructora) la ejecución material de las mismas.

Además la institución mantuvo por años oficinas administrativas en conjuntos habitacionales, que resolvían cotidianamente los problemas relacionados con la habitabilidad en los mismos (aparición de vicios ocultos, problemas de naturaleza social y aún políticos) todo ello propició la erogación de cuantiosas sumas y recursos financieros que, de otra forma, se podrían haber aplicado al financiamiento de nuevas viviendas.

El 11 de mayo de 1978 aparecieron publicadas el Diario Oficial de la Federación " las reglas a las que se someterán las promociones de vivienda, que fueron aprobadas mediante el acuerdo número 184 del órgano máximo de la institución, su asamblea general, tomado en su sesión número 15, de fecha 29 y 30 de abril de 1978

La trascendencia del sistema de promociones de vivienda, vigente desde el año 1978 a 1987 tuvo, entre otras muchas ventajas la de haber resaltado la naturaleza primordialmente financiera del INFONAVIT, el cual como administrador de los recursos del fondo habitacional, debe desarrollar sus funciones optimizando y perfeccionando los sistemas operativos para el cumplimiento de esta función financiera.

Ante el nuevo papel que asumió el Instituto y que se traducía en dejar de ser constructor de vivienda para funcionar básicamente como un organismo financiero, el sistema de contratación se tuvo que modificar substancialmente por figuras que pudieran responder a esta transformación.

En los primeros contratos del fideicomiso que se suscribieron, el Instituto actuó como fideicomente, transmitiendo los recursos en representación de los trabajadores promoventes, al banco, para que éste los administre y contrate la ejecución de las obras. Los fideicomisarios o beneficiarios fueron el mismo grupo de trabajadores promoventes y el propio INFONAVIT.

Para la operación desarrollo y toma de decisiones relacionadas con la ejecución del programa habitacional, el fideicomiso contaba con un comité técnico integrado por cuatro representantes del INFONAVIT y cuatro de los trabajadores. Las funciones fundamentales de este comité técnico eran:

- Vigilar que las obras del fideicomiso se realizaran con planos, proyectos, y programas de obra previamente aprobados por el INFONAVIT.
- Aprobar y vigilar el ejercicio del presupuesto general, de acuerdo con el proyecto de inversión previamente aprobado.
- Proponer adiciones y modificaciones al proyecto general de inversión.

- Proporcionar instrucciones al fiduciario para que éste pudiera cumplir con los fines del fideicomiso.
- Aprobar la aplicación de presupuestos de gastos y el ejercicio de los mismos, así como la designación de un personal técnico y administrativo indispensable, que debería contratar para la realización de los fines del contrato.

Las obligaciones del fiduciario, en consecuencia se limitan a cumplir las estipulaciones del contrato del fideicomiso y las que se recibieran directamente del Comité Técnico, luego entonces, la fiduciaria no asumía responsabilidad directa, puesto que ésta correspondía fundamentalmente al Comité Técnico cuya presidencia recaía en el propio INFONAVIT.

El instituto por su parte, quedaba obligado a entregar mensualmente con treinta días de anticipación, cuando no hubiera retraso en las obras, los fondos que el fiduciario debía entregar a los constructores y empresas de servicio, de conformidad con un calendario de erogaciones y pagos aprobados por el comité técnico.

La fiduciaria tenía a su cargo la supervisión del avance y del control presupuestal, mientras que la supervisión de la calidad de las obras y de los materiales correspondía al INFONAVIT.

Con el tiempo la responsabilidad fundamental en el cumplimiento de los programas de obra no obstante la intervención del promotor y de la fiduciaria, empezó a recaer de nueva cuenta en el instituto, pues la fiduciaria al estar limitada en su actuación y responsabilidad por la existencia de un comité técnico cuya presidencia la ejercía el INFONAVIT, que a su vez debía supervisar la ejecución material, no pudo sustraerse de intervenir y asumir las responsabilidades que tuvo anteriormente como constructor.

SUPRESIÓN DEL COMITE TÉCNICO

A partir de marzo de 1982 desapareció del fideicomiso institucional la figura del Comité Técnico, plasmándose en el contrato fiduciario todas y cada una de las obligaciones que la fiduciaria debía realizar y cuyo incumplimiento no podía ampararse en una decisión de un órgano ajeno a la gestión del fiduciario.

Por otro lado, la supervisión fiduciaria de ser meramente contable pasa a ser integral, quedando bajo su responsabilidad la contratación de las empresas supervisoras de la obra, lo que le permitiría a la fiduciaria contar con los elementos técnico para responder directamente ante el INFONAVIT de la debida ejecución y cumplimiento de las obligaciones de las empresas constructoras.

Por otro lado, con el fin de lograr una ampliación más eficiente de los fondos fiduciarios, evitando remisiones anticipadas a su ejercicio y existencia ociosas en los bancos (propiciando todo el sistema de calendario de erogaciones y envío de recursos) se implanta el denominado sistema de pasivos exigibles, aplicable a fondos fideicomisarios, en virtud del cual el instituto solamente remite fondos a la fiduciaria cuando ésta presenta debidamente autorizadas las estimaciones de obra ya ejecutada.

La fiduciaria al recibir los fondos que amparan el pasivo, cuenta con plazo máximo de 24 horas para liquidar a las empresas constructoras los trabajos realizados.

En febrero de 1984 el Consejo de Administración aprobó un nuevo sistema para la " autorización de los financiamientos " que permitió desglosar la inversión relacionada con las promociones de vivienda en dos etapas:

1. - En una primera instancia, la administración somete a la consideración del Consejo de Administración la relación de promociones de vivienda que propone se financie y para la cual solicita una " autorización de financiamiento " o inversión global que permitirá disponer al promotor de los recursos necesarios para contratar proyectos y anexos técnicos, y para liquidar los derechos e impuestos relacionados con las licencias, permisos y autorizaciones necesarias para el inicio de las obras.
2. - Una vez integrados los anexos y obtenidas las licencias, el consejo de administración autorizan un proyecto de inversión definitivo, que contiene la inversión actualizada al costo de inicio de las obras.

Con esta medida, se logra racionalizar y optimizar los recursos fiduciarios, toda vez que la materia quedó limitada, única y exclusivamente, a las partidas de obra y honorarios de supervisión y control de calidad, excluyéndose en consecuencia todo lo relativo a proyectos, permisos, licencias, estudios especiales, tales como mecánica de suelos, levantamientos topográficos y demás, que a partir de esa fecha fueron los honorarios y efectúa los pagos con cargo a los recursos de la inversión autorizada.

Como el sistema de concurso de obra era incongruente con el de promociones de vivienda en el que los propios trabajadores designan a las empresas que deben ejecutar los trabajos, el Instituto dejó de aparecer como fideicomitente en los fideicomisos de inversión y administración para la ejecución de promociones de vivienda, estableciendo en su lugar al promotor. Con base en el contrato de financiamiento, este representante de los trabajadores que integran la predemanda, quién tiene la titularidad y por lo tanto la disposición de los recursos que se afectan a la institución fiduciaria para el cumplimiento del programa y ejecución de obra.

El fideicomitente promotor no obstante, en el mismo acto del fideicomiso delega en favor del INFONAVIT las facultades, derechos y responsabilidades que permiten a éste girar las instrucciones y vigilar que la fiduciaria cumpla fielmente con el contrato.

De las bases generales para precisar las obligaciones de las partes, pudiendo resaltarse las siguientes modificaciones:

A) El contrato de financiamiento de promoción de vivienda incluye:

- La obligación del promotor de entregar a los derechohabientes la póliza de garantía para fallas técnicas, suscritas por el propio promotor, como por el contratista.
- En el caso de rescisión de los contratos designados a los constructores, el promotor deberá formular nueva propuesta para la sustitución. De no hacerlo en el plazo de 30 días, el INFONAVIT podrá designar directamente a la empresa que habrá de concluir los trabajos.

B) El contrato de fideicomiso de inversión y administración:

- Se señalan los plazos para la actuación de las partes, mismos que de no respetarse acarrearán la imposición de sanciones para la fiduciaria y de responsabilidad administrativa para los funcionarios del instituto que omitan o retarden en forma negligente su inversión en perjuicio del cumplimiento del objeto contractual, y
- Se incluyó cláusula de deducción a los honorarios fiduciarios, en caso de que la institución fiduciaria no cumpla las obligaciones a su cargo.

C) En el contrato de obra a precios unitarios y tiempo determinado:

- Se suprimen las fianzas, sustituyéndose por la suscripción de pagarés para empresas que tengan más de dos años de trabajar para el INFONAVIT.
- Se establece la devolución al contratista del 80% del fondo de garantía más los intereses equivalentes al 50% del contrato de obra pública, una vez que aquél proporcione los elementos necesarios para la fijación de los precios de venta. El 20% restante más los intereses calculados en los mismos términos ya señalados, se entregará al contratista una vez que celebre el convenio de finiquito correspondiente, y
- Se incluyó la obligación del contratista de suscribir la póliza de garantía por fallas técnicas.

Hasta aquí hemos pretendido sintetizar el desarrollo del fideicomiso en el INFONAVIT, destacando aquellas decisiones y medidas de ajustes que han ido perfeccionando su operación para lograr mayor eficiencia en el empleo de los recursos, control en la ejecución de las obras y mejores y más claras disposiciones que reflejen las obligaciones de las partes.

El INFONAVIT, institución financiera de vivienda está obligando a asegurar que estos recursos se apliquen a la realización de los fines sociales que marca su ley constitutiva; entre ellos se señala la coordinación y financiamiento de programas habitacionales, por lo que su intervención en los programas de obra no sólo es conveniente sino obligatorio.

Los resultados de éste organismo en sus primeros 20 años de actividad fueron, sin duda, de gran importancia, pero no cubrieron las necesidades reales.

Es así que el Instituto realiza cambios importantes a su Ley, a continuación presentaremos dichos cambios. (Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores).

CAMBIOS DEL INFONAVIT A PRINCIPIOS DE LOS NOVENTAS

En febrero de 1992, como resultado de las Nuevas Políticas de Vivienda, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores se Transformó.

Con el propósito de hacer realmente efectiva la disposición constitucional antes señalada, el 14 de febrero de 1972 se reformó la fracción XII del apartado A del Artículo 123 de la Constitución, para extender el beneficio del precepto a todos los trabajadores, obligando a su cumplimiento mediante aportaciones de las empresas a un fondo nacional de la vivienda, a fin de constituir depósitos a favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permitiera otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquirieran en propiedad habitaciones; creándose un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones para administrar dicho fondo.

La norma constitucional estableció los siguientes principios fundamentales:

- a) La generalización del derecho habitacional a toda clase trabajadora;
- b) La correlativa obligación habitacional a cargo de los patrones, sin distinción de su situación específica, mediante aportaciones a favor de cada trabajador en lo individual;
- c) La inalterabilidad de los derechos de los trabajadores sobre los recursos a su favor, independientemente de los cambios de patrón;
- d) El establecimiento de un sistema que permita a los trabajadores obtener en lo individual un crédito para adquirir una vivienda;

- e) El derecho de los trabajadores de recibir los depósitos a su favor;
- f) La construcción de un organismo tripartita para administrar los fondos integrados con las aportaciones.

Con base en la disposición constitucional, el 24 de abril de 1972 se publicó la ley del Instituto del Fondo Nacional de la vivienda para los trabajadores que creó dicho organismo.

Si bien la ley citada establece mecanismos de financiamiento que en su origen respondían, en la medida de lo posible, a las necesidades de habitación que los trabajadores del país presentaban, es preciso reconocer que el crecimiento de la población y los cambios de la economía mexicana hacen indispensable actualizar la mecánica operativa del instituto.

En efecto, el crecimiento acelerado de la población en el país ha repercutido en una demanda creciente de vivienda, por lo que requiere de un procedimiento más ágil para poder enfrentar exitosamente el rezago de habitaciones y satisfacer los requerimientos futuros en la materia. Por lo tanto, para que el Instituto esté en mejor posición para enfrentar los retos que se le presentan, es necesario adecuar la ley en lo relativo al financiamiento para la construcción de conjuntos de habitaciones, a la asignación de los créditos y a la elección de la vivienda que el trabajador pueda adquirir con el crédito que reciba. (Catalán, 1994).

Por otra parte, el entorno económico cambiante en que el Instituto desarrolló sus funciones en los veinte años que lleva de vida no pudo ser previsto en su origen. Esto ha repercutido en que se otorguen créditos que no son recuperables en su totalidad, que el poder adquisitivo de los depósitos a favor de los trabajadores se deteriore y que el capital del Instituto resulte en la actualidad inapropiada para responder a sus obligaciones futuras.

Esto resalta la necesidad de modificar la estructura de los créditos, de tal manera que pueda asegurarse su recuperación bajo entornos cambiante. Ello permitirá que el Instituto preserve su capital, que extienda una mayor cantidad de crédito y que el trabajador obtenga de su ahorro un rendimiento positivo.

Debe hacerse notar, además que a pesar de haber sido definido el Instituto como un organismo fiscal autónomo, tanto por limitaciones presupuestales como por el diseño de su estructura, no pudo sino cumplir parcialmente con este cometido. Las principales limitaciones están relacionadas con la imposibilidad de hacer efectiva la cobranza. Ello provocó que se presentara una inadecuada captación de las aportaciones e incumplimiento en su pago al Instituto, así como deficiencias en la entrega al mismo de los descuentos que se deberían haber aplicado al pago de abonos para cubrir créditos otorgados por el propio organismo. En consecuencia, la Iniciativa propone dotar al Instituto de todas las facultades necesarias para que pueda desempeñar cabalmente su función de organismo fiscal autónomo.

Por todo lo anterior, la iniciativa tiene por objeto adecuar la normatividad aplicable al organismo citado, a los depósitos en favor de los trabajadores y a los sistemas de crédito a la vivienda, con vistas a los propósitos específicos siguientes:

- 1.- Modificar las características de los créditos que otorga el Instituto de tal forma que pueda construirse un número creciente de viviendas;
- 2.- Dar las bases para que se creen mecanismos de valoración objetiva para la asignación de los créditos que, al mismo tiempo que respeten los principios de equidad, permitan su recuperación;
- 3.- Que los depósitos a favor de los trabajadores se constituyan en instituciones de crédito, a fin de que los mismos tengan conocimiento de los saldos a su favor y además que el Instituto se encuentre en posibilidades de pagar a los trabajadores un mejor entendimiento sobre su ahorro;
- 4.- Generar una mayor oferta de vivienda con más transparencia, y

5.- Adecuar la organización y estructura del Instituto a fin de que pueda cumplir de mejor manera los propósitos anteriores.

Al efecto, la Iniciativa propone que:

a) Las aportaciones del 5 por ciento destinadas al financiamiento de la vivienda se acrediten en una subcuenta relativa al fondo nacional de la vivienda de las cuentas individuales del sistema de ahorro para el retiro de los trabajadores, previstas en la Iniciativa de Decreto que modifica la Ley del Seguro Social que se somete a la consideración del H. Congreso de la Unión en esta misma fecha;

b) Los saldos de la mencionada subcuenta causen intereses en función del remanente de operación del Instituto;

c) Se dote al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores de facultades que le permitan ser un auténtico organismo fiscal autónomo, a fin de que cuente con la facultad económica coactiva para realizar el cobro forzoso de las aportaciones patronales y de los descuentos omitidos. Tales funciones permitirán disminuir el incumplimiento de dichas aportaciones y descuentos, lo que se traducirá en que el fondo nacional de la vivienda cuente con una mayor cantidad de recursos para financiar vivienda;

d) El monto de los créditos se determine de acuerdo con la capacidad de los trabajadores, a cuyo efecto se aumenta el plazo máximo de pago de los créditos.

e) Los trabajadores con un crédito asignado, elijan libremente la vivienda nueva o usada, a la que aplicarán el importe del mismo;

f) Los créditos se otorguen en forma inmediata y sin exigir requisitos adicionales a los previstos en las reglas que al efecto expida el Consejo de Administración del Instituto mismas que se publicarán en el Diario Oficial de la Federación;

Las circunstancias que se han agregado a su concepción original tiene que ver con los rasgos de la crisis económica que en dos décadas mermaron la capacidad de operación del Instituto. Los recursos experimentaron una substancial disminución, ya que al deteriorarse los salarios, los recursos del Instituto fueron, en 1988, en términos reales, del 70% con respecto a 1982, en tanto que las aportaciones por trabajador representaron solo el 60%. (Centro de Investigaciones para el Desarrollo, AC, 1991) De manera similar, el otorgamiento de créditos con tasas de interés fijas significó una decreciente recuperación de los mismos y, por ende, una creciente descapitalización.

En 1987 el INFONAVIT introdujo modificaciones en su sistema de financiamiento ya que para entonces sólo recuperaba, en promedio el 18.5% del valor real de los créditos otorgados, suponiendo una inflación del 50%, y únicamente el 12.7% si ésta fuera del 100%. El esquema adoptado en esa ocasión consistió, fundamentalmente, en indizar sus operaciones al comportamiento de la economía, abandonando los valores absolutos y adoptando uno relativo: el salario mínimo.

Como resultado de las modificaciones, los sistemas reformados establecían que:

a) El precio de la vivienda financiada se expresaría en su equivalente en número de veces el salario mínimo vigente en ese momento, y ello constituiría el monto del crédito;

b) se descontaría a los trabajadores acreditados el 20% del salario mínimo, y

c) el crédito se amortizaría cuando el trabajador pagara el número de veces el salario mínimo objeto de crédito, o bien cuando se cumpliera un plazo mínimo de 20 años. (Schteingart, 1989).

Con este sistema de financiamiento se pensaba garantizar una recuperación total de los recursos prestados, al margen del cuál fuese la inflación, ya que, se consideraba, los pagos y el saldo insoluto se ajustarían automáticamente a aquella con el incremento del salario mínimo.

Esta modificación, lamentablemente, no fue suficiente para resolver el problema de la creciente descapitalización del Instituto, entre otras razones debido a que esta medida se aplicó tan sólo a partir de ese año. Por ello los recursos acreditados durante 15 años siguieron descapitalizándose. Si bien es cierto que en 1992 recuperaba ya 53 centavos de cada peso prestado, no se había impedido la descapitalización.

Por otra parte, con el correr del tiempo el sistema mediante el cual se asignaban los créditos se desvirtuó. En efecto, de uno en el cual se asignaban a quienes más lo necesitaban se cayó en otro, en el llamado " sistema de promociones ", en el cual era el " promotor " (sindical o no) quien proponía a los candidatos que recibirían los créditos, con lo cual se perdió objetividad, porque se presentaron fenómenos de corrupción. Mediante la expedición de la nueva ley del INONAVIT de 1992 se logró una modificación a fondo del instituto. Del análisis de ella y de sus reglamentos pueden identificarse cinco cambios substanciales:

- I. Otorgamiento de créditos con base en un sistema objetivo de puntaje y una puntuación mínima para tener derecho a recibirlos.
- II. La libertad del trabajador para elegir la vivienda, nueva o usada de su preferencia.
- III. Los montos de crédito.
- IV. La recuperación de crédito al 100%.
- V. El sistema de subastas de financiamiento para la construcción de viviendas.

Derivados de ellos se constituyeron los sistemas de operación del nuevo INFONAVIT. Por su importancia vale la pena describirlos con mayor detalle:

Sistema para el otorgamiento de créditos

Cinco serán los factores que se tomarán en cuenta para determinar la puntuación de los trabajadores interesados en obtener un crédito:

- El salario.
- La edad.
- El saldo de la subcuenta de vivienda del SAR.
- El número de aportaciones al Instituto efectuadas por el patrón en favor del trabajador.
- El número de dependientes económicos del trabajador.

El Consejo de Administración del Instituto determinará cada bimestre la puntuación mínima para tener derecho a un crédito. Por otro lado, los trabajadores mismos podrán determinar en cualquier momento su puntuación, por tratarse de un procedimiento sencillo y simplificado.

Libertad del trabajador para elegir la vivienda nueva o usada de su preferencia.

De acuerdo con la nueva ley, "El trabajador tendrá el derecho de elegir la vivienda, nueva o usada, a la que se aplique el importe del crédito que reciba con cargo al Fondo Nacional de Vivienda, misma que podrá o no ser parte de conjuntos habitacionales financiados con recursos del fondo".

Los montos del crédito

Bajo el nuevo sistema, los montes de crédito se determinarán de acuerdo con la capacidad de pago del trabajador. El monto máximo será de 180 veces el salario mínimo mensual de la localidad, menos el 5% para gastos de operación y financiamiento, es decir, en 1993 el monto será alrededor de N\$73,000.00. no debe interpretarse lo anterior como equivalente a que todos los trabajadores van a obtener dicho monto. Las tablas se establecieron para que los acreditados obtengan un monto de acuerdo con su salario y edad, y éste será expresado en número de veces al salario mínimo.

Recuperación total de crédito

Una de las razones más importantes que determinaron el cambio en el sistema financiero del Instituto fue, precisamente, el hecho de que se estaba recuperando únicamente alrededor de 53% de los créditos que otorgaban. De ahí que a partir de las modificaciones se tomaran medidas para que la recuperación fuera al 100%, como son:

- La aplicación del saldo de la subcuenta de vivienda del SAR del trabajador para sumarse al monto del crédito, por otra parte, y a la vez, como pago inicial.
- Fijar plazo no mayor de 30 años.
- Los descuentos serán del 25% sobre el salario integrado excepto en el caso de trabajadores de salario mínimo, en cuyo caso se descontará tan sólo el 20%.
- El saldo del fondo de ahorro también se aplicará con un incremento al monto del crédito y, a la vez, para la amortización del mismo.
- El 5% de las aportaciones patronales se aplicarán para la amortización del crédito.

Sistema de subastas

El INFONAVIT otorgará financiamientos para la construcción de vivienda a través de un sistema de subastas, el cual establece que los interesados pagarán una tasa de interés por dichos financiamientos.

El Consejo de Administración formulará las convocatorias de dichas subastas y tomará en cuenta la equidad y adecuada distribución de los recursos. Las convocatorias se publicarán en un diario de circulación nacional y en uno de la entidad federativa en donde se vaya a edificar la vivienda y contendrán información acerca de:

- El número de viviendas.
- Las categorías, expresadas en número de veces el salario mínimo.
- El monto del financiamiento.
- La tasa de interés mínima y máxima.
- El monto de la cuota de inscripción.
- El plazo para la inscripción y presentación de proyectos.

Se constituyó un Comité de Análisis de Anteproyectos de Subastas con representantes de los tres sectores, quienes determinarán si dichos anteproyectos reúnen los requisitos establecidos en la ley y en el reglamento. Posteriormente se procederá a la sección de apertura de sobres, en la cual se conocerán las posturas que proponen los desarrollados interesados. Ganará la que ofrezca mayor tasa de interés por el financiamiento. En caso de empate, se tomarán en cuenta otros criterios, tales como el menor monto de financiamiento solicitado por vivienda y el tiempo de ejercicio del financiamiento.

Para entender mejor el porqué de, las modificaciones a la Ley del INFONAVIT, y de sus Reglamentos, es necesario mencionar los problemas estructurales que se buscó corregir, problemas que impedían su pleno desarrollo.

El Instituto presentaba, entre otros los problemas básicos en su estructura: La insuficiente recuperación de los créditos otorgados y su inadecuado sistema de informática.

Con respecto a la primera, el otorgamiento de créditos bajo el sistema de promociones no tomaba en cuenta la capacidad de pago de los trabajadores, de tal manera que el Instituto se veía obligado a reconocer quebrantos significativos en perjuicio del fondo de los trabajadores, en un ejercicio equívoco de la solidaridad, ya que finalmente esto iba en detrimento de los trabajadores que no recibían crédito de vivienda.

Con respecto a la informática: Cuando nació el INFONAVIT no se considero necesario constituir un sistema de información que registrara las aportaciones de los patrones en favor de los trabajadores derechohabientes. En lugar de eso se propuso , y aceptó, que se aprovecharan los sistemas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Publico.

El esquema del flujo de la información era, por tanto, el siguiente: Los patrones aportaban bimestralmente, a lo largo del año una suma global por sus trabajadores equivalente al 5% sobre el salario integrado, así como las amortizaciones de crédito que las descontaban, y en febrero del siguiente año procedían a identificar las aportaciones que habían realizado el año anterior por cada uno de los trabajadores. Todo ello se hacía a través de la Secretaría de Hacienda, quien posteriormente procedía a proporcionar la información al Instituto, para que a su vez el INFONAVIT, durante los siguientes meses, actualizara los registros correspondientes.

Como es obvio, el Instituto siempre estaba rezagado en la información.

La búsqueda de un sistema más oportuno y eficiente coincidió con la implantación del Sistema de Ahorro para el Retiro, y se vio la conveniencia que a través de la banca se manejaran las aportaciones al INFONAVIT por parte de los patrones, para que, a su vez, la banca, por conducto del Banco de México canalizara al Instituto los recursos económicos. Por consiguiente, una vez realizados los análisis y las consultas pertinentes se propuso la Reforma al Congreso de la Unión y así quedó plasmada en la ley.

La subcuenta de vivienda del SAR, además de permitir contar con información oportuna para el Instituto, permitirá, que los trabajadores puedan controlar las aportaciones de sus propios patrones.

También la ley prevé que los derechohabientes tengan el beneficio de que su ahorro conserve, por lo menos su valor real, de forma tal que en el nuevo INFONAVIT se tendrá que otorgar un rendimiento a su dinero, el cual provendrá de los intereses que genere el Instituto en el proceso de financiamiento a las constructoras, ligando así el Sistema de Subastas de Financiamiento y el Reglamento de Otorgamiento de Crédito.

El Instituto ha entrado de lleno a un esquema cuyo principal objetivo será el de administrar el fondo de manera más eficiente, otorgando créditos sin subsidios y dejando a un lado su participación en tareas constructivas. Su función será la de financiar el desarrollo de conjuntos habitacionales, eligiendo los que ofrezcan las mejores condiciones de calidad y precio, para poder después asignar créditos individualizados a trabajadores que alcancen la puntuación mínima.

El Instituto evaluará, y aprobará en su caso, los anteproyectos que participen en el sistema de subastas; evaluará y aprobará los paquetes de Línea II (compra a terceros) que considere convenientes para ser adquiridos por derechohabientes del Instituto, respetando siempre la libertad del trabajador para elegir la vivienda nueva, o usada , de su preferencia.

El Instituto ya no comprará terrenos, ni elaborará planes maestros, ni conseguirá licencias. De manera selectiva supervisará obras que hayan sido financiadas con recursos del Instituto; en todos los casos, las garantías de construcción correrán por cuenta exclusiva de los constructores.

En el INFONAVIT nació una nueva obligación: la de otorgar un crédito a todo aquel trabajador que demuestre contar con la puntuación mínima requerida.

El nuevo INFONAVIT y el sector empresarial.

El sector empresarial conoce bien las ventajas que representa la generación de vivienda, en particular dos de ellas: el beneficio que recibe el trabajador y su familia cuando accede a una vivienda digna en propiedad, y el beneficio que recibe la actividad económica, en general y la industria de la construcción, en particular, con la construcción de vivienda, motor del desarrollo por excelencia.

El INFONAVIT, al redefinir su quehacer como organismo financiero de vivienda deja, por un lado, en manos de las autoridades el desarrollo de tierra con servicios, y por otro lado en los particulares, el riesgo inherente a la inversión, la responsabilidad frente al derechohabiente por la calidad de obra, la competencia con otros constructores, la productividad interna de su empresa, todo lo que conlleva una cultura de calidad en la producción de bienes y servicios en una economía del mercado. El sector empresarial abarcará, ahora, todo el proceso, desde la adquisición de la tierra hasta la entrega de llaves a los compradores pasando por la tramitología, la obtención de licencias, la construcción misma, la multiplicación de las viviendas terminadas.

El sector empresarial recogerá y asumirá la responsabilidad de realizar algunas tareas que el INFONAVIT realizaba. Conjuntamente con el Instituto velará por que exista el producto ---la vivienda--- asequible a los trabajadores, dentro del marco de limitaciones que plantea los montos de crédito, con, las especificaciones requeridas para que sea una vivienda digna.

Los retos para el sector empresarial serán no sólo producir vivienda con calidad y a precio adecuado, sino, además, poder conseguir tierra con servicios y los recursos financieros necesarios, incluso en zonas del país y que la saturación, o los altos costos, dificultan crear desarrollos para derechohabientes del Instituto; sobre el particular existe confianza en la capacidad de respuesta del empresario mexicano.

1993 : Año de transición

1993 fue un año difícil para INFONAVIT: Fue el año de la transición, en el que concluyó el sistema de promociones de la Línea y se inició el Sistema de Subastas, y comenzó la asignación de créditos a través de las puntuaciones mínimas; por otra parte, la meta de asignación de créditos que se estableció, de 110,000, es la más alta de su historia.

Para asegurar que los nuevos sistemas operativos incluyeran a los trabajadores de menores ingresos (los que ganan entre uno y dos salarios mínimos), se consideraron diversas adecuaciones al sistema de puntuación con miras a asegurar que ese segmento de derechohabientes recibiera una proporción de los créditos otorgados cercana al 30% , por una parte , y para que , una vez que hayan calificado para la obtención del crédito , pudiera elevarse su monto y , además, disminuir el costo de la vivienda, por otra parte.

Para adecuar el sistema de puntaje se planteó realizar modificaciones en las tablas de edad, salario; y para que se elevará el monto del crédito se estudió la posibilidad de incrementar la tasa de movilidad salarial, disminuir la tasa de interés en los créditos otorgados a este segmento, conservando una tasa media ponderada sin cambio en el total y de considerar el salario integrado en vez del salario cuota diaria; y finalmente, para buscar reducciones en el costo de la vivienda se analizaron diversas opciones que giran alrededor del valor de la tierra y de la transferencia de costos de producción de un segmento a otros.

Para enfrentar dichas dificultades, y para superarlas, el Instituto requería, entre otras cosas, adecuar sus métodos operativos, su estructura administrativa y modernizar sus sistemas de informática.

Además de las ya existentes se fortalecieron, o se crearon, diversas comisiones y subcomisiones que sesionan con frecuencia y que, conformadas de acuerdo al esquema tripartita, dan seguimiento cercano y agilidad de respuesta a los diversos problemas que toda transición trae consigo.

En apoyo al Consejo de Administración funcionan ocho comisiones que fortalecen las actividades de dicho órgano colegiado:

- Comisión de Reglamentos.
- Comisión Permanente para el Otorgamiento de Autorizaciones para el Pago de Extemporáneo de Aportaciones.
- Comisión de Reserva Territorial.

- Comisión de Informática.
- Comisión de Seguimiento del Programa y Metodología para la Información de Vivienda.
- Comisión de cierre de Frentes y Extinción de Fideicomisos.
- Comisión para analizar y dictaminar documentación.
- Comisión de Fiscalización.

De la Comisión de Vigilancia dependen nuevas subcomisiones, también integradas por representantes de cada una de los sectores:

- Subcomisión de Evaluación del Sistema de Subastas y Puntuaciones Mínimas.
- Subcomisión de Análisis de Quejas.
- Subcomisión de Reforma Administrativa.
- Subcomisión de Presupuestos.
- Subcomisión de Estados Financieros.
- Subcomisión de Recuperación de Créditos.
- Subcomisión de Auditoría Externa.
- Subcomisión de Reserva Territorial.
- Subcomisión de Informática.

En un esfuerzo para optimizar la comunicación interna y externa en el Instituto, los acuerdos, planes y actividades concertados en los órganos colegiados son difundidos a través de vida tripartita, documento que se publica semestralmente.

Por otra parte, para dar continuidad al programa de descentralización en agosto de 1993 se aprobó la propuesta de transformar las subdelegaciones de los estados de Baja California sur, Campeche, Colima, Chiapas, Nayarit, Quintana Roo y Tlaxcala, en delegaciones estatales, con el propósito de atender a cada entidad federativa en forma directa y asegurar con ello una mejor atención a los derechohabientes y el desarrollo adecuado de sus programas en todo el país.

Es a través de sus delegaciones que el INFONAVIT materializa todos los proyectos y programas, por lo que con esta reforma se contará con una estructura más equitativa que fortalecerá su capacidad de atención y la distribución regional de los recursos presupuestales, para lo cual se crearon también coordinaciones de zona.

La reforma introdujo también las Comisiones Consultivas Regionales como órganos de consulta y opinión para fortalecer el carácter tripartita y enriquecer a la institución con los puntos de vista de los sectores sindicales y empresariales acerca de la situación de la vivienda de interés social en cada estado.

Durante el año 1993 se iniciaron importantes transformaciones en el área de informática con las que se obtendrá mayor eficiencia en la consecución de objetivos tales como la integración de la cuenta única del trabajador, la recepción de amortizaciones de la banca en el marco del SAR, el aumento de las recaudaciones y el correcto pago de créditos, la implementación de un sistema integral de contabilidad y de un sistema de información para la toma de decisiones oportunas, entre otros aspectos. Asimismo se adecuó la red de comunicaciones del Instituto, entre los equipos de proceso centrales, departamentales, delegacionales e inclusive computadoras personales, utilizando, cuando ello se requiere, la comunicación vía satélite

1994: LA CONSOLIDACION

La meta principal del Instituto durante 1994 es; que este operando con plenitud el modelo financiero de vivienda propuesto en las reforma. Todos sus créditos se otorgarán a través del sistema de puntuación mínima, se habrá difundido la fórmula para obtener créditos entre quienes tengan derecho a los mismos, de no disminuir la captación, y de no cambiar sensiblemente los montos de crédito se estimaba que el Instituto podrá otorgar alrededor de 120 000 créditos, cifra superior a las metas de años anteriores.

La labor otrora rectora del INFONAVIT que facilitaba la generación de vivienda con su participación directa será sustituida por otra eminentemente promotora y financiera que organice y articule la demanda de sus derechohabientes y estimule una generación adecuada de oferta habitacional, para estar en posibilidad de cumplir con sus metas de otorgamiento de crédito.

Por el lado de los ingresos, los incrementos esperados como consecuencia de la aplicación del Sistema de Ahorro para el Retiro habrán de ser apoyados por el Instituto a través de programas de fiscalización y facilitación para el pago de aportaciones que permita incrementar los ingresos, tanto por la vía de cuotas patronales, como por recuperación de créditos. Estos programas se llevarán a cabo en estrecha coordinación con las autoridades hacendarías y con el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Durante 1994 se procurará un mayor control sobre las aportaciones de las cuentas individuales de los derechohabientes del Instituto, así como de la recuperación de los créditos a través del SAR.

Los nuevos procedimientos que se convengan con las instituciones de crédito entrarán en vigor a partir del vencimiento del primer bimestre de 1994, lo que implica establecer convenios, reglas y acuerdos que se transformen en acciones para el cumplimiento cabal de la ley.

El problema del suelo apto para la construcción de vivienda de interés social es uno de los grandes retos no sólo para el INFONAVIT, sino para todos los organismos públicos de vivienda y la sociedad en general, y que se puede ilustrar con la situación existente en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. El problema de la vivienda de interés social en ella es cada vez más acentuado como resultado del crecimiento demográfico y el alto costo de la tierra urbana, lo que dificulta la producción de vivienda a precios acordes a la capacidad de pago de los trabajadores de la ciudad.

En la búsqueda de soluciones el INFONAVIT, en el mes de junio de 1993, convino con el DDF la creación de una comisión mixta en materia de vivienda con las siguientes prioridades: incrementar la oferta de vivienda de interés social, construir conjuntamente una reserva de tierra urbana apta para este tipo de vivienda, promover el concurso de promotores y constructores de vivienda, y la utilización en sus desarrollos habitacionales del Acuerdo del DDF (establecido en 1992 para el otorgamiento de subsidios fiscales y facilidades administrativas para vivienda a los organismos descentralizados y fideicomisos públicos). Se trata, en suma, de aprovechar cabalmente la infraestructura y el equipamiento urbano y espacios disponibles que contribuyan a la redensificación habitacional del D.F.

El INFONAVIT promoverá, asimismo, que se otorguen facilidades administrativas para la representación de paquetes de Línea II, un mayor número de créditos para construcción en terreno propio, y para vivienda progresiva y mejoramiento de vivienda. De igual forma se plantea la necesidad de revisar los montos de los créditos otorgados para los derechohabientes que habitan en esta zona del país.

FONDO DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES DEL ESTADO (FOVISSSTE).

El FOVISSSTE se funda el 28 de diciembre de 1972 dentro del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), como órgano descentralizado que otorga vivienda a los servidores públicos.

En 1925 se creó la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro, como la primera institución encargada de atender la seguridad social de los trabajadores, esta dirección se transforma en 1959 en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y agrega a sus anteriores servicios de crédito a corto plazo e hipotecario pensiones y jubilaciones de los servicios médicos, guarderías infantiles, tiendas y servicios culturales. (Schteingart, 1985)

La Ley de Pensiones de Retiro promulgada en 1925 se transforma en 1938 para atender específicamente a todos los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión. A partir de 1964 los empleados públicos pasan a ocupar la categoría de trabajadores contenida en el apartado "B" del artículo 123 de la Constitución. Con esta disposición del Estado, en calidad de patrón o empresa que emplea una fuerza de trabajo, tiene la obligación expresa de proporcionar vivienda a los trabajadores a su servicio. (Ibid. 189)

Sin embargo, ya desde 1925 la Dirección de Pensiones Civiles y Retiro otorgaba préstamos para vivienda. Entre 1925 y 1946 estos préstamos fueron reducidos en número y monto (se otorgaron 9,510 créditos: promedio de 432 por año) notándose un apreciable aumento de los mismos a partir de 1947 y sobre todo de 1960, para disminuir de nuevo su número desde 1968 al presente. (Schteingart, op. cit.)

Así entre 1947 y 1959 se otorgaron 22,735 créditos (1,478 anuales), en el periodo 1960-1967 (4,279 por año), y un total de 20,574 entre 1968 y 1975 (2,571 anuales). (Instituto Nacional de Vivienda).

Si bien el número de créditos otorgados en el periodo de 1947-1959 es inferior a la media anual de los periodos posteriores, representó más del 50% de la producción de vivienda promovida por el Estado. No obstante la creación del FOVISSSTE, se conserva el mencionado mecanismo de los préstamos hipotecarios, que operan con recursos propios del Instituto. (Ibid).

Los objetivos principales institucionales del FOVISSSTE son otorgar créditos que permitan a los trabajadores tener viviendas en propiedad, construirlas, mejorarlas o quitar pasivos por éstas así como financiar las viviendas nuevas para ser adquiridas por estos trabajadores al servicio del Estado. (Op.Cit).

Los trabajadores atendidos por el FOVISSSTE son aquellos que prestan sus servicios en las dependencias del Poder Ejecutivo (Secretaría de Estado y Departamentos), de los Poderes Judicial y Legislativo del Gobierno Federal. Además, aquellos pertenecientes a Organismos Públicos que estén sujetos al Régimen Jurídico de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, incluyendo algunas empresas y organismos descentralizados. Se incluyen también trabajadores considerados de confianza y eventuales, conforme a los estatutos sindicales de cada dependencia. (Apartado B Artículo 123). (FSTSE).

Por otro lado, los trabajadores al servicio de Gobiernos Estatales quedan fuera de ese fondo, pero existen en algunos estados organismos similares de tipo local que atienden a sus propios burócratas. Tampoco se consideran dentro del rango del FOVISSSTE los empleados de la Comisión Federal de Electricidad y la Compañía de Luz y Fuerza del centro (en liquidación), y los de Petróleos Mexicanos. Estos trabajadores cuentan con mecanismos especiales internos que les otorgan prestaciones en forma directa.

En lo que corresponde a sus órganos máximos de gobierno son: La Junta Directiva y el Director General del ISSSTE y la Comisión de la FSTSE e ISSSTE y del Fondo de la Vivienda. Estos deciden a un nivel directivo y ejecutivo todos los aspectos relacionados con el funcionamiento no sólo del Instituto, sino también del FOVISSSTE; entre las decisiones más importantes se encuentran aquellas preferidas a los planes financieros y a la política de vivienda particular del fondo.

La Junta Directiva del ISSSTE se compone de siete miembros, el primero designado por el Presidente de la República con el cargo expreso de Director General, tres más nombrados por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y tres designados por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. El Director General funge como presidente de la junta.

Los trabajadores participan en la Comisión Ejecutiva en forma bipartita, de los otros tres vocales, uno es nombrado por el Director General que hace las veces de vocal ejecutivo, y los otros Representantes Gubernamentales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, trabajo y SEDESOL. Los sindicatos de trabajadores del Estado (FSTSE), agrupan sindicalmente a los trabajadores públicos y está afiliada al Congreso del Trabajo.

En cuanto al financiamiento de este fondo, proviene fundamentalmente de las aportaciones de los trabajadores del sector público, sus recursos captados de dos fuentes:

De las aportaciones hechas por diversas dependencias oficiales y Organismos Públicos Descentralizados sobre un 5% de los salarios ordinarios de sus trabajadores.

De las recuperaciones o rendimientos de sus inversiones propias, así como de los bienes y derechos adquiridos por cualquier título, y los recursos directos del ISSSTE por el 1% de la masa salarial.

Aún cuando los recursos financieros, en términos reales han disminuido y el costo de los insumos para construcción de vivienda ha sido mayor al promedio general de precios, el fondo propuso incrementar la cobertura de sus prestaciones. Para lo cual fue necesario replantear la política financiera con la que tradicionalmente venía operando.

En consecuencia, se fortalecieron los sistemas de cofinanciamiento y coinversión iniciados en 1985, ello permitió canalizar un mayor volumen de recursos al otorgamiento de créditos hipotecarios y revertir la tendencia histórica que se venía observando, mientras que en 1982 el 73% del presupuesto total se destinó a la construcción y el 13% al otorgamiento de créditos, en 1986 el 37% correspondió a obra y el 51% a préstamos hipotecarios.

En 1986 se registraron ingresos por 100 mil 928 millones de pesos que se integraron de la siguiente manera: 86 mil 885 de aportaciones y cuotas, 6 mil 956 por recuperación de crédito, capital e intereses, 5 mil 715 por otros ingresos y 1 mil 369 por cuenta de terceros. En estas cifras, se incluyeron 17 mil millones de pesos de la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto que autorizó canalizar el apoyo del programa de Descentralización de la Administración Pública General.

EVOLUCIÓN DE LA OPERATIVIDAD DEL FONDO.

En 1986 el Fondo de la Vivienda del ISSSTE obtuvo resultados sin precedente. Durante este año se alcanzó una cifra de 23 mil acciones entre créditos hipotecarios y viviendas terminadas. En ese mismo año se otorgaron 17 mil 397 créditos hipotecarios, de los cuales 11 mil 16 correspondieron al programa tradicional y 6 mil 381 se dieron a través del sistema de cofinanciamiento y coinversión.

A efecto de lograr que los trabajadores de bajos ingresos, de acuerdo con la normatividad establecida con las instituciones bancarias, pudieran ser sujetos a créditos en la modalidad de cofinanciamiento, la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, planteó la necesidad de aumentar el monto de los créditos que el Fondo aporta.

Como respuesta a esta demanda, se establecieron fideicomisos con recursos del Instituto a favor de este tipo de trabajadores para que pudieran obtener el crédito bancario y pagarlos sin que su salario mensual se vea afectado en más del 30% que establece la Ley, incluyendo las amortizaciones al crédito del ISSSTE.

Lo anterior permitió que este tipo de préstamos favorecieran en su mayoría a servidores públicos con ingresos entre una y dos veces el salario mínimo burocrático.

FOVISSSTE emprendió un proceso de cambios puesto que su balance interno evidenciaba una disminución de las prestaciones ofrecidas en los años 1987 y 1988, (años de crisis) resultado del incremento en los costos de construcción, de la insuficiencia de recursos y de los bajos montos de recuperación del crédito. Las reformas realizadas por esta institución buscaron transformarla en un organismo eminentemente financiero, para lo cual se llevó a cabo, primero, una reorganización administrativa que volviera más eficientes sus funciones y que atendiera la descentralización. (FOVISSSTE, 1991)

En 1990 se creó la Subdirección de Vivienda, la cual se abocó a la adjudicación de vivienda financiada, a la ejecución del programa de autoadministración de módulos sociales y al dictamen de ajustes constructivos. De nueva creación fue, también, la Jefatura de Servicios de Planeación y Evaluación Técnica que reasignó los departamentos de Programación y Control Presupuestal, Reserva Territorial y Normatividad y Trámites. Las unidades administrativas relacionadas con la adjudicación de vivienda y las promotoras de desarrollo comunitario pasaron a formar parte de la Subdirección Jurídica, la cual adquirió una nueva función operativa que se sumó a la de apoyo que ya desempeñaba, transformándose en la Subdirección de Asuntos Jurídicos y Notariado.

En el campo de la simplificación administrativa y desconcentración se realizaron diversas acciones, las cuales:

Hicieron posible que los trámites de otorgamiento de créditos, devolución de depósitos, avalúo de predios, pago de contratistas, captación del entero de cuotas y aportaciones y los descuentos a sueldos por el otorgamiento de préstamos hipotecarios no rebasaran de 30 días.

Permitieron reducir los tiempos de entrega de vivienda mediante la preadjudicación en el momento en que la construcción llevara un avance del 70%.

Establecieron mecanismos de coordinación, asesoría y supervisión a las subdelegaciones de vivienda en lo relativo a autoadministración de módulos sociales.

Establecieron un conducto expedito de información con el Registro Público de la Propiedad y del Comercio para verificar la existencia de propiedades de los derechohabientes.

Permitieron un procedimiento para la implementación de los nuevos programas de autogestión, crédito a la palabra y mejoramiento de la vivienda. Lograron que, en algunas entidades federativas, los títulos de propiedad y la cancelación de gravámenes se otorgaran sin intervención de notarios públicos, y finalmente, hicieron que se instalara, en todas las subdelegaciones, un sistema de recuperación de crédito que facilitara la labor de cobranza.

En ese mismo año, 1990, se modificaron las características de la operación financiera de la institución con el objeto de aumentar su capacidad crediticia, de ampliar el plazo de amortización y de crear un sistema de ahorro previo que facilitara a los trabajadores la adquisición de su vivienda. Ello permitió la expansión de las líneas de crédito y el aumento de los montos máximos establecidos para cada uno; la ampliación de las opciones de financiamiento con apoyo de la banca de primer piso, del sector privado y del propio Fondo; que se estableciera un nuevo sistema indizado para el otorgamiento y recuperación de créditos, vinculados a equivalentes de salarios mínimos burocráticos regionales.

Para ejecutar las nuevas políticas de crédito fue necesario que, también en ese año, se modificaran las reglas de operación de las seis líneas tradicionales: adquisición por cuenta propia a terceros, construcción en terreno propio, redención de pasivos, ampliación o mejoramiento de viviendas, compra de terrenos con servicios y vivienda financiada. Además, se impulsaron cuatro nuevas líneas: las líneas de crédito de cofinanciamiento y coinversión, los programas de autogestión, la de crédito a la palabra y el de casa propia. Con esas diez líneas de crédito se realizaron, en 1990, casi 25 000 acciones distribuidas en todas las líneas que superaron en un 25% las acciones ejercidas en 1989 y en un 66% las de 1988. (FOVISSSTE, 1990)

De estas diez opciones de crédito a los derechohabientes, es pertinente resaltar que el fortalecimiento de las cuatro nuevas líneas constituyó una respuesta a la necesidad de fortalecer la capacidad financiera del Fondo de la Vivienda, ya que se buscó alcanzar el doble objetivo de, por una parte, encontrar alternativas para incorporar ingresos complementarios y, por otra, optimizar los recursos disponibles.

En la línea de cofinanciamiento y coinversión se logró unir los esfuerzos del FOVISSSTE, de la banca y de los organismos financieros con la capacidad de ahorro de los derechohabientes. El beneficio de este tipo de esquema, fincado en la concertación, radica en que permite la participación del Fondo (el cual otorga el crédito hipotecario y funge como aval) y la de la banca comercial, la cual otorga el crédito complementario, en tanto que la parte restante proviene de la aportación de los propios trabajadores.

Los programas de cofinanciamiento y coinversión suman los esfuerzos del FOVISSSTE y de la banca a la capacidad de ahorro de los derechohabientes cubriendo la institución el enganche y los gastos de escrituración en tanto que la construcción es financiada por la banca.

A fin de abatir la descapitalización del Fondo y los subsidios, se modificó el sistema de financiamiento, estableciéndose montos máximos para cada línea de crédito e implantándose un nuevo sistema de otorgamiento y recuperación de créditos indizado a los salarios mínimos burocráticos regionales.

Los plazos de amortización se ampliaron a 30 años y la tasa de interés sobre los saldos insolutos se incrementó al 6%. Entre las políticas establecidas en el otorgamiento de crédito destaca el dar preferencia al trabajador con un ingreso menor a 3 veces el salario mínimo y con una antigüedad de más de 10 años.

FIDEICOMISO FONDO NACIONAL DE HABITACIONES POPULARES (FONHAPO)

Los antecedentes institucionales de FONHAPO los encontramos en el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular (INDECO), organismo operativo del Sector Asentamientos Humanos. "El INDECO constituyó un muy importante antecedente institucional del FONHAPO, ya que desde su creación en 1954 como Instituto Nacional de la Vivienda, había acumulado una amplia experiencia en el conocimiento de la problemática habitacional y en la ejecución de programas de vivienda y de desarrollo comunitario que incorporaban la participación activa de los sectores de más bajos ingresos". (Ortiz, 1996)

Sin embargo, el INDECO carecía de las características propias de un organismo financiero de vivienda, pero esto es tomado en cuenta en el primer Programa Nacional de Vivienda (PNV) 1978-1982, en donde se proponía la estructuración de un Instrumento Financiero para la Vivienda Popular, capaz de operar un sistema para el financiamiento de los grupos de bajos ingresos. (Ibid.)

Es importante mencionar que poco tiempo después de la formulación del PNV, el Ejecutivo Federal tomó la decisión de cerrar el INDECO. Sin embargo éste, antes de desaparecer, había iniciado un amplio proceso de descentralización y había promovido la integración de institutos estatales de vivienda, los cuales resultaron ser una invaluable herencia institucional para el desarrollo de los programas del FONHAPO.

En lo que respecta a la puesta en marcha del nuevo instrumento financiero. Un viejo fondo, ya inoperante, ubicado en el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Banobras, denominado Fondo de las Habitaciones Populares, estaba por ser cancelado. Dicho fondo había pasado en 1977 a ser coordinado por la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, lo que permitió plantear su reorientación.

Tras acordarse los mecanismos operativos con Banobras, se solicitó al Presidente de la República la modificación de las bases de organización y de operación de dicho fondo para dotarlo de facultades para financiar la vivienda popular y los programas incluidos en el Programa Nacional de Vivienda, así como para obtener financiamiento interno para esos propósitos a través de un fideicomiso cuya constitución quedó autorizada por acuerdo presidencial el 1° de abril de 1981. (Ortíz, 1996)

El 13 de mayo de ese mismo año se firmó el Contrato de Fideicomiso entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitante, Banobras como fiduciario y la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas como entidad coordinadora del sector.

El 23 de enero de 1985 se publicó en el Diario Oficial un acuerdo modificatorio del contrato constitutivo del fideicomiso en el que entre otros cambios de importancia, se autorizó la modificación de su nombre original a Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO). (Ibid)

Es importante recordar que desde su origen el FONHAPO ha sido un organismo orientado hacia los sectores de más bajos ingresos, a aquellos que no cuentan con un trabajo estable e ingresos seguros, que trabajan por "cuenta propia", y que constituyen lo que se ha llamado el sector informal. Por ello contempla dos requisitos fundamentales para otorgar créditos: que el beneficiario no sea asalariado, pero además que exista una organización de por medio.

El FONHAPO basó primeramente su operación financiera en recursos presupuestales, en recursos crediticios y en recursos propios generados por la administración de su patrimonio, y derivado de la recuperación de los créditos otorgados.

El acuerdo del Ejecutivo Federal estableció que el fideicomiso debe financiar y promover en general con todos los medios a su alcance el mejoramiento de las condiciones habitacionales de los sectores económicamente débiles contemplando las necesidades de vivienda nueva derivada del crecimiento de la población.

El acuerdo define además que el FONHAPO:

Otorga créditos hipotecarios para la adquisición de viviendas populares.

Otorga financiamiento a programas de paquetes de materiales que se integren como apoyo a la vivienda de interés social.

Fomenta, apoya y desarrolla mecanismos que permiten el abaratamiento de insumos para la vivienda.

Fomenta actividades científicas, técnicas o de cualquier orden siempre y cuando se relacionen con el sentido de habitaciones populares.

Desarrolla a través de la Constitución de Fideicomisos en que se afecten recursos de su patrimonio, programas específicos de vivienda popular que con carácter temporal le sean encomendados por las autoridades correspondientes y que por su naturaleza requieren de un manejo independiente tanto administrativo como financiero.

Para poder hacer llegar estos beneficios a toda la población FONHAPO cuenta con 10 delegaciones distribuidas en el país y que tienen a su cargo la función operativa del crédito.

LOS FINES DEL FONHAPO.

A) Financiar el desarrollo de vivienda popular en las siguientes modalidades

1. Reserva Territorial
2. Lotes y/o servicios
3. Vivienda progresiva
4. Vivienda mejorada
5. Vivienda terminada
6. Apoyo a la producción y distribución de materiales.

Estos programas se llevan a cabo mediante el establecimiento de las siguiente líneas de crédito:

Promoción, estudios y proyectos

Adquisición de suelo

Urbanización

Edificación

Apoyo a la autoconstrucción

B) Financiar los programas de vivienda de los organismos del Sector Público Federal, Estatal y Municipal; Sociedades Cooperativas y todas aquellas organizaciones legalmente constituidas que tengan como finalidad la construcción de vivienda popular.

C) Financiar la Adquisición y construcción de vivienda o conjuntos habitacionales populares, para que sean dados en arrendamientos.

D) Solicitar, recibir y adquirir suelo de cualquier régimen de tenencia y comercializar tierra con el fin de obtener recursos para la vivienda popular y construir sus reservas territoriales para el cumplimiento de los programas.

E) Fomentar, apoyar y desarrollar mecanismos que permitan el abaratamiento de insumos para la vivienda.

F) Otorgar créditos hipotecarios para la adquisición de viviendas populares.

G) Otorgar financiamiento a programas de parques de materiales que se integren como apoyo a la vivienda popular.

H) Garantizar la amortización y el pago de intereses de documentos o valores que, con intervención de instituciones de crédito, se emitan para destinar los recursos procedentes de ellos al cumplimiento de los fines del propio fideicomiso.

I) Previo el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables, obtener créditos de cualquier fuente interna de financiamiento en moneda nacional cuidando que las tasas de interés y demás servicios de las operaciones activas permitan el debido pago de las operaciones pasivas. En ningún caso se podrán obtener créditos de fuentes externas de financiamiento.

J) Fomentar y participar en actividades científicas, técnicas o de cualquier otro orden, relacionadas con el servicio de habitaciones populares.

K) Apoyar otras medidas de fomento, sostenimiento, consulta, estudio y propaganda del servicio de habitaciones populares.

L) Desarrollar a través de la constitución de fideicomisos en que se afecten recursos del patrimonio del propio fideicomiso, programas específicos de vivienda popular, que con carácter temporal le sean encomendados por las autoridades correspondientes y que por su naturaleza requieran de un manejo independiente, tanto administrativo como financiero.

M) En general, promover el mejoramiento de las condiciones de habitación de los sectores de población económicamente débiles.

Los programas que lleve a cabo el fideicomiso para el cumplimiento de sus fines, estarán orientados dentro del marco de la planeación nacional de desarrollo y de conformidad con las políticas del sector urbano y ecología. Así mismo, deberán estar encaminados a la atención del sector de la población cuya percepción no sea mayor de 2.5 veces el salario mínimo de la zona económica donde resida y sea beneficiaria de los financiamientos que otorga el fideicomiso.

Del total de las inversiones que realice el fondo, un 60% por lo menos deberá destinarse a programas y obras que defina y apruebe el coordinador del sector y el resto a los programas de vivienda popular que promuevan los gobiernos estatales y municipales, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Sociedad Nacional de Crédito. El gasto corriente del Fideicomiso nunca podrá ser mayor del 2% de los recursos totales manejados por el mismo. A propuesta del comité técnico, la fideicomitente podrá modificar dicho porcentaje considerando las necesidades del propio fideicomiso.

DEL PATRIMONIO DEL FONHAPO.

El patrimonio del fideicomiso estará constituido por:

Los activos totales del fondo al 31 de diciembre de 1980, según los estados financieros dictaminados.

Las aportaciones de cualquier tipo que sean efectuadas por el Gobierno Federal, las Entidades Federativas y los municipios u Organismos Públicos o Privados.

Los recursos provenientes de las operaciones del fideicomiso.

Los rendimientos que se obtengan de las inversiones y de fondos existentes del patrimonio fideicomitado, y cualesquiera otras entidades, bienes muebles o inmuebles que por cualquier título legal adquiera el fideicomiso. (Informe Fonhapo, 1985)

DE LOS ORGANOS DE GOBIERNO DEL FONHAPO.

El fideicomitente para el mejor logro de los fines de este fideicomiso, crea un Comité Técnico o de Distribución de Fondos que estará integrado por un representante de las siguientes dependencias y entidades: de la Secretaría de Desarrollo Social, como coordinador del sector en que esta agrupado el fideicomiso, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la Institución que actúe como fiduciaria en el Fideicomiso Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI) y del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, quien participará en las sesiones con voz, pero sin voto.

El Comité Técnico o de distribución de Fondos, contará con un Organo de Vigilancia, designado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, quien tendrá el carácter de comisario, con su respectivo suplente, quien asistirá a las sesiones con voz pero sin voto.

La institución fiduciaria podrá designar un Delegado Fiduciario Especial, Director o Gerente, a quien removerá libremente con la categoría, facultades y remuneraciones que ella misma determine. Dicho funcionario tendrá las siguientes obligaciones:

Manejar los registros, efectuar los gastos e inversiones, y en general ejercitar los derechos y acciones que corresponda con apego a las determinaciones de la fiduciaria.

Someter, dentro de los 90 días siguientes a su designación, a la consideración del Comité Técnico de Distribución de Fondos, las reglas de operación del fideicomiso para su aprobación y para su posterior autorización por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Someter a la previa autorización de la fiduciaria, los actos, contratos y convenios de los que resulten derechos y obligaciones para el fideicomiso o la fiduciaria.

Manejar de acuerdo con la fiduciaria los recursos del fideicomiso, los títulos de crédito o cualquier otro documento que contenga una obligación o sea necesario para ejercitar un derecho.

Someter anticipadamente a la aprobación de la fiduciaria y del Presidente del Comité Técnico los asuntos que deban tratarse en las reuniones de dicho Cuerpo Colegiado, así como la documentación respectiva.

Presentar a la consideración del Comité Técnico o de Distribución de Fondos previa aprobación de la fiduciaria y del Coordinador Sectorial correspondiente, los presupuestos y programas anuales del Fondo.

Informar a la fiduciaria acerca de la ejecución de acuerdos del Comité Técnico, así como al propio Comité Técnico.

Presentar mensualmente a la fiduciaria, al Coordinador del Sector y al Fideicomitente la información contable requerida para precisar la situación financiera del fideicomiso.

Someter a la consideración de la fiduciaria y Comité Técnico, la necesidad de contratar servicios para el cumplimiento de los fines del fideicomiso o bien, la contratación de persona que se dedique directa y exclusivamente a la operación del fideicomiso, y cumplir con los demás requerimientos que le fije la Institución Fiduciaria.

La duración del FONHAPO será indefinida, pero el fideicomitente se reserva el derecho de revocación cuando lo estime conveniente, sin perjuicio del derecho a terceros, dejando en su caso, en poder de la fiduciaria las provisiones necesarias para poder cumplir las obligaciones ya contratadas con cargo al fideicomiso, así mismo el contrato generador de esta institución deberá inscribirse en los registros especiales llevados al efecto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (anteriormente por la Secretaría de Programación y Presupuesto, ya desaparecida).

RESULTADOS DE LAS OPERACIONES DEL FONHAPO EN EL PERIODO 1983-1988.

La meta del FONHAPO era producir 295 mil acciones de vivienda en el sexenio 83-88, partiendo de terminar 17,933 en el primer año, para alcanzar 114,000 terminadas en el último, el FONHAPO logró lo siguiente:

La meta global programada se cumplió en un 83%, destacando el hecho de que en 1987, incluso se superó la meta acumulada programada.

Al cierre de 1982 se tenían 17,933 acciones en proceso, de las cuales sólo fue posible terminar 7467 en 1983. A partir de entonces la producción se incrementa anualmente en forma consistente para estabilizarse en los últimos tres años en alrededor de 60 mil acciones terminadas por año. Esta cifra es equivalente a un 25% del total estimado de necesidades anuales por incremento de la población con ingresos menores a 2.5 veces el salario mínimo.

La cifra de acciones terminadas acumulada durante el sexenio (245,068) representa, a su vez, el 17.8% del total de las necesidades estimadas en ese periodo, por incremento de la población con ingresos menores a 2.5 veces el salario mínimo (1,376,940).

LA TRANSICIÓN, 1988-1989.

Ya en 1988 se venían dando algunos cambios en la operación del FONHAPO, principalmente en las formas de relación que la nueva dirección entabló con los diferentes actores vinculados al que hacer del organismo.

Se empieza a hablar de "concertación" con los grupos organizados demandantes de crédito, lo que paulatinamente transforma la relación horizontal, organismo financiero-promotor social, por otra en la que entra el juego político entre poder público-grupo solicitante de vivienda. Ya no es tan importante la capacidad de gestión y de formular proyectos por parte de la organización demandante, sino su capacidad movilizadora y de presión para tener acceso a créditos para "vivienda llave en mano" producida por terceros.

Con ello perdían las organizaciones espacios de control sobre sus propios procesos habitacionales, mismos que eran ganados paso a paso por el sector privado, principal beneficiario de esta política.

Otro cambio importante que empezó a gestarse fue el de la relación con el personal de FONHAPO misma que se orientó hacia los esquemas más tradicionales de la administración pública mexicana: conducción vertical que favorece estructuras organizativas piramidales y cancela o disminuye los espacios de creación colectiva, intercambio y consenso; establecimiento de horarios fijos corridos, bajo control estricto; establecimiento, como consecuencia, de relación patrón subordinado, que llevaron a la sindicalización burocrática y al estrechamiento paulatino de los compromisos personales.

La administración que entra con el nuevo gobierno de Carlos Salinas de Gortari, cambia a la mayor parte del personal directivo e inicia modificaciones de peso en las políticas y procedimientos. Se da un paso más en el ajuste de los criterios de operación interna de FONHAPO con la intención de convertirlo en un instrumento político eficaz.

La disciplina partidaria y el juego de las lealtades, fundamento del sistema político mexicano, hacen su aparición, pasando a un segundo término los compromisos sociales y el conocimiento técnico.

La nueva dirección no desconoce, sin embargo, los objetivos originales de FONHAPO y se apoya en algunas de las políticas, estrategias de operación y procedimientos que orientaron su fase inicial de desarrollo.

En 1989, FONHAPO trabaja con la cartera de créditos heredada de la administración anterior lo que permite mantener las mismas tendencias de priorizar la producción de viviendas nuevas progresivas, programa que alcanza un 55% del total de acciones terminadas por el organismo en ese año.

En términos cuantitativos se producen en ese año solo 43 mil acciones, alrededor de un 30% menos que en cada uno de los tres años anteriores, lo que refleja el fuerte impacto que tienen en México los cambios de gobierno, cada vez más difíciles y traumáticos. Esto a pesar de que en pesos constantes la inversión ejercida ese año fue muy similar a la de los años precedentes.

EL PERIODO 1990-1992.

La profundización de las políticas de ajuste estructural, y la aceptación sin contra argumentos sólidos de los dictados del Banco Mundial, van reflejándose crecientemente en la operación de FONHAPO durante las dos administraciones que tuvo el organismo en el sexenio (diciembre 1988-abril 1991; abril, 1991-noviembre, 1994). A principios de 1991, escribía el director de FONHAPO:

"Existe como necesidad primaria una enorme preocupación para adecuar los esquemas de financiamiento, tal y como se señala en el Programa Nacional de Vivienda (1990-1994), con el propósito de reducir y eliminar gradualmente los subsidios sin afectar el acceso de las familias de escasos recursos al crédito. Para ello se plantea la ampliación de los plazos de amortización, la expresión de los pagos mensuales en términos de proporciones fijas y de acuerdo con el salario mínimo y la aplicación de las tasas de interés del mercado". (Herrera Beltrán, 1990)

Los grupos organizados afectados ya por esta tendencia a la disminución de los subsidios se quejaban además, durante estos años de que se les esgrimían impedimentos del Banco Mundial para acceder a créditos para la adquisición de suelo y para autogestionar la producción de sus viviendas (fuera por autoconstrucción o por formas mixtas), lo cual les implicaba invertir en suelo y quedar sujetos a la participación de empresas constructoras seleccionadas por concurso.

Las dificultades crecientes para obtener financiamiento para la adquisición de suelo urbano, fueron cerrando las posibilidades de los grupos organizados para competir en igualdad de circunstancias con la empresa privada en la promoción de proyectos habitacionales.

Así mismo la obligatoriedad de lanzar a concurso toda obra a realizar fue disminuyendo las posibilidades de los grupos organizados de controlar y con ello abaratar y enriquecer el proceso productivo de sus viviendas.

Se iba avanzando así en el proceso de arrebatar a favor de la empresa privada, las capacidades de gestión, creatividad y conducción de los procesos de vivienda característicos de las organizaciones populares.

En este periodo se reorienta la política de financiamiento hacia el mejoramiento de vivienda que alcanza el 44.3% del total de acciones terminadas en 1990, el 57.7% en 1991 y el 63.7% en 1992. Con ello se reinvierten las prioridades: se baja la producción de vivienda nueva progresiva y se incrementan las acciones más baratas. La explicación que se da al respecto es que en efecto:

“Existe la tendencia a realizar más obras en el programa de vivienda mejorada, esto se debe a que son obras de bajo costo y rápida ejecución que han tenido una mayor demanda y que benefician a un número mayor de familias de bajos ingresos”. (Ibid.)

La verdad es que pese a este cambio de estrategia hacia acciones más baratas, no se lograron alcanzar los niveles de productividad que se tuvieron en el trienio 1986-1988 en que en total se atendieron 180 mil familias contra algo más de 132 mil atendidas entre 1990 y 1992.

Por otra parte la producción de vivienda nueva progresiva bajó del 44% del total de acciones terminadas alcanzando en el sexenio anterior a menos del 25% en los 3 años analizados. Esto muestra además un deterioro de la oferta del organismo durante ese periodo.

Lo anterior no tiene una explicación clara al analizarse los montos de inversión ejercidos en esos años. Si bien es cierto que la inversión en 1991 y 1992 presenta un decrecimiento del orden de un 15% en relación con 1988, también lo es que la cifra más alta de inversión del periodo 1983-1992 se alcanza en 1990, con lo cual el promedio de inversión ejercido en estos 3 años alcanza 545 millones de nuevos pesos, cifra ligeramente superior al promedio ejercido en el trienio 1986-1988. La explicación habría que buscarla tanto en la evolución de los costos de la construcción, como en los incrementos en el gasto corriente del organismo en una disminución de su eficacia.

EL FONHAPO Y LA NUEVA POLÍTICA HABITACIONAL (1992-1994).

El 19 de octubre de 1992 en la Reunión Nacional de Vivienda, se suscribió el acuerdo para el Fomento y Desregulación de la Vivienda.

Este hecho marca un parteaguas importante en las políticas habitacionales del país. Se consagran, en este instrumento, las tendencias a convertir a los organismos de vivienda en entidades de apoyo del sector privado en la oferta habitacional. Se consagra también la vivienda como mercancía a ser regulada por las fuerzas del mercado. (Ortiz, 1996)

A partir de este momento, la distribución de los recursos se orienta hacia sectores con mayor capacidad de pago. Como ejemplo tenemos al propio FONHAPO "que pasó de manejar el 4.9% de los recursos del Programa Nacional de Vivienda en 1990, a 1.5% en 1992, bajando su participación del 17% de familias atendidas por dicho programa en 1990 al 9.5% en 1992". (Ibid.)

En este apartado cabe mencionar que en tanto el FONHAPO tendía a reducir su impacto social en relación con el conjunto de los organismos que actúan en el Plan Nacional Vivienda; en 1991 se inicia con fuerza la participación del Programa Nacional de Solidaridad en el campo habitacional "mediante el Programa de Autoconstrucción Crédito a la Palabra, orientado a la producción de pies de casa (vivienda progresiva), y al mejoramiento de vivienda rural y urbana (vivienda digna)". (Ibid.)

Este programa se orienta a la misma población, objetivo atendido por el FONHAPO (aquella con ingresos menores a 2.5 veces el salario mínimo), y retoma y simplifica algunos de sus criterios operativos.

"En 1993 este programa alcanzó a apoyar la terminación de 13,759 viviendas progresivas y de 56,088 mejoramientos de vivienda, contra 18,540 y 22,854 respectivamente terminados por el FONHAPO en ese mismo año". (SEDESOL, 1994)

Aunque se señala que el programa de Solidaridad no ha quitado recursos a otras entidades, la verdad es que su fuente principal de recursos, al igual que la del FONHAPO, es el presupuesto federal, el cual se fue orientando crecientemente a los programas de solidaridad en detrimento del fortalecimiento del propio FONHAPO.

Volviendo al Programa para el Fomento y Desregulación de la Vivienda 1993-1994, en él se plantea la "modernización integral del FONHAPO", entendiendo por tal "la descentralización de sus actividades hacia los organismos estatales y municipales de vivienda" y la adecuación de "su reglamentación en el otorgamiento de créditos, mediante la individualización de su cartera hipotecaria". (Ibid.)

La descentralización del FONHAPO ha implicado el traslado de las funciones que antes cumplían las delegaciones regionales del FONHAPO, a los institutos estatales de vivienda y, en casos, a organismos municipales.

Todo parece indicar que la “modernización” descentralizadora del organismo se ha orientado más a estimular la participación del sector privado y a delegar funciones, que antes realizaba directamente el FONHAPO, en el propio sector público, al nivel estatal o municipal, reduciendo con estas medidas las posibilidades de participación del sector social organizado.

Respecto a la medida de individualización de los créditos, ésta se justificaba señalando que con ello se evitaba que:

“... quienes hacen un esfuerzo por cubrir sus mensualidades sean afectados por otros que no lo hacen(...); la gestión y la búsqueda de soluciones pueden ser individuales o en grupo, pero los derechos y responsabilidades sobre la vivienda que se habita son exclusivamente personales. (SEDESOL, 1994)

Con estos argumentos, en un sentido válidos, se regresaba a las políticas más cerradas de la banca privada contra los grupos organizados, las cooperativas, las asociaciones y algunos grupos de apoyo no gubernamentales que lucharon desde mediados de los años 60.

CONCLUSIONES

Por lo expuesto en este trabajo llegamos a las siguientes conclusiones:

La vivienda constituye no sólo un bien o un recurso necesario para las familias, sino un proceso social en cuya producción intervienen diferentes actores que dan a ésta sentido económico, social y político.

Es por ello que el problema de la vivienda rebasa por mucho las iniciativas que el Estado ha realizado en esta materia. Un ejemplo lo constituyen los propios organismos públicos que no han podido cubrir la demanda de vivienda, y que a pesar de que han sufrido cambios importantes, sobre todo a principios de los noventa, bajo el supuesto de dar un mejor servicio y cubrir una demanda de vivienda más amplia, no ha sido así. Entre los cambios más importantes encontramos los siguientes:

- * Por la descapitalización que sufren estos organismos, dejaron de lado la actividad de la construcción y se convirtieron en organismos FINANCIEROS exclusivamente.
- * De acuerdo a la política económica sufrieron una BAJA considerable en los SUBSIDIOS, que reciben por parte de la administración pública.
- * Ampliación del tiempo para la liquidación de créditos antes era hasta por 20 años y en la actualidad se ha incrementado a 30 años.
- * También se han individualizado los créditos en instituciones que antes sólo los otorgaban a organizaciones sociales (FONHAPO).

Estos cambios, entre otros, ya no están acordes con los objetivos que tenían en su origen los organismos públicos; pues ellos surgieron para atender a la clase más necesitada y con estos cambios, la vivienda ya no es un bien social sino que se ha convertido en mercancía regulada por las fuerzas del mercado debido a que la distribución de los recursos se ha orientado hacia sectores con mayor capacidad de pago.

Con los cambios también se ha impactado a la industria de la construcción pues uno de los objetivos de la nueva política de vivienda fue justamente estimular la participación del sector privado en la oferta habitacional favoreciendo con ello la producción y adquisición individual de la vivienda en detrimento de las organizaciones sociales que van perdiendo espacios en esta materia.

En la actualidad cada vez somos menos los mexicanos que tenemos acceso a un crédito para vivienda y los que lo obtienen están destinados básicamente a la compra de pies de casa y al mejoramiento de vivienda o en terreno propio.

Como vemos la problemática es grave, aquí sólo mencionamos muy someramente ésta; podemos decir, sin embargo, que entre el discurso oficial y lo que sucede en la realidad existe una brecha muy difícil de solucionar pues en tanto el gobierno habla de un “desarrollo social” en el que la vivienda, sobre todo de interés social y popular son facultados por el mercado inmobiliario, en realidad los beneficiados son muy pocos y se incrementa con ello el déficit habitacional, el cual no tiene y no tendrá una solución real.

BIBLIOGRAFIA

- ♦ Catalán Valdés, Rafael. Las Nuevas Políticas de Vivienda. Ed. F.C.E. México, 1994.
- ♦ Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC). Vivienda y Estabilidad Política. Alternativas para el Futuro. Ed. Diana, México, 1995.
- ♦ Durán Contreras, Ana María. Organismos de Vivienda: Reglas de Operación y Modificaciones, en: Pobreza, Vivienda y Políticas Habitacionales. CONACYT. México.
- ♦ Garza, G. Y Schteingart, Martha. La Acción Habitacional del Estado en México. Ed. El Colegio de México. México, 1985.
- ♦ Leyes y Reglamentos.
 - ♦ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 1995.
 - ♦ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal 1995.
 - ♦ Ley Federal de Vivienda.
 - ♦ Ley de INFONAVIT
 - ♦ Ley del ISSSTE
 - ♦ Reglas de Operación de FONHAPO

- ♦ Ortiz F., Enrique. FONHAPO, Gestión y Desarrollo de un Fondo Público en Apoyo de la Producción Social de Vivienda. México, 1996.
- ♦ Ramírez Sainz, Juan Manuel. La Vivienda Popular y sus Actores.
- ♦ Remolina R., Felipe. El Artículo 123. Ediciones del V Congreso Iberoamericano de Derecho del Trabajo y Seguridad Social. México, 1974.
- ♦ Ulloa, Bertha. Historia General de México. Ed. El Colegio de México, México, 1981.